.

PROGRAMME DE RECHERCHE

Concertation, Décision, Environnement

Concertation, Décisions, Obligations
Analyse des trajectoires de dispositifs de concertation et de planification

Equipe de recherche : CRISTO – UPMF

Thomas REVERDY

Novembre 2003

ASPECTS ADMINISTRATIFS ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

ASPECTS ADMINISTRATIFS

Date de l'engagement : 09 / 12 / 99

Montant du budget : 20 927,19 Euros

Cofinancements : aucun

Participants au projet : Thomas Reverdy, (avec l'aide ponctuelle de Géraldine Bulone, Pierre-Emmanuel Gire, Aurelie Duet)

OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

En réponse à l'appel d'offre « Concertation, Décision, Environnement », nous avons proposé d'étudier deux nouvelles procédures de concertation : les plans départementaux d'élimination des déchets (PDED) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ces deux procédures ont en commun : le souci de concertation des multiples acteurs d'un territoire ; le souci de prendre en charge un objet de politique publique, la gestion des déchets ou la gestion de l'eau, d'un point de vue global sur ce territoire et indépendamment des divers projets ; le souci d'analyser la situation actuelle, d'anticiper les évolutions et de planifier la gestion à venir ; une mise en œuvre « indirecte » (ces deux dispositifs se traduisent par la production d'un document, schéma ou plan, « opposable aux décisions de l'administration »).

A l'origine de ces procédures, il y a le constat qu'il est impossible d'agir efficacement sur des thèmes comme l'eau et les déchets, par des règles définies de façon centralisée et qu'il est indispensable de prendre en considération les spécificités locales. Il y a aussi la volonté de responsabiliser les acteurs locaux : des règles définies localement, par les acteurs concernés, seraient probablement plus facilement applicables et plus pertinentes que des règles définies à un niveau centralisé. Ils s'inscrivent aussi dans le projet d'une démocratie participative, au sens où ils reconnaissent des acteurs que la démocratie représentative ne prend pas en considération.

Notre projet était de suivre « en direct » des démarches de planification par une observation participante des lieux de concertation : réunion de la CLE, et commissions techniques, commissions thématiques pour le plan départemental d'élimination des déchets. Il s'agissait d'éprouver avec les acteurs les incertitudes, de comprendre leurs stratégies, de voir comment leurs actions contribuent à faire évoluer le travail dans un sens ou un autre. Le cadre théorique et méthodologique a principalement été emprunté à la « théorie de l'acteur-réseau ». Nous avons fait l'hypothèse que le processus de concertation et de planification peut conduire à faire évoluer ces relations.

Au fur et à mesure de notre recherche, nous avons constaté que la production de connaissance était un enjeu fort de ces démarches, et pouvait constituer un levier non négligeable de la convergence des positions des acteurs vers des transformations réalistes du bassin versant ou des modalités de gestion des déchets. Cette question est donc devenue centrale dans notre recherche : il s'agissait de voir comment une telle production de connaissance est pilotée collectivement. Nous avons donc beaucoup fait référence au concept de « forums hybrides » proposé par Callon, Lascoumes et Barthes (2001). Notre objectif central est donc devenu : faire l'évaluation des démarches observées en tant que « forums hybrides ».

I. Présentation des travaux

Questions de recherche traitées

En réponse à l'appel d'offre « Concertation, Décision, Environnement », nous avons proposé d'étudier deux nouvelles procédures de concertation : les plans départementaux d'élimination des déchets (PDED) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ces deux procédures ont en commun : le souci de concertation des multiples acteurs d'un territoire ; le souci de prendre en charge un objet de politique publique, la gestion des déchets ou la gestion de l'eau, d'un point de vue global sur ce territoire, indépendamment des divers projets ; le souci d'analyser finement la situation actuelle, d'anticiper les évolutions et de planifier la gestion à venir ; une mise en œuvre « indirecte » : ces deux dispositifs se traduisent par la production d'un document, schéma ou plan, « opposable aux décisions de l'administration ».

Nous avons étudié deux démarches en cours : le PDED de l'Isère et le SAGE Drac Romanche. Notre projet était de suivre « en direct » des démarches de planification par une observation participante des lieux de concertation : réunions de la CLE et commissions techniques pour le SAGE, commissions thématiques pour le plan départemental d'élimination des déchets. Cette observation a été complétée par des entretiens. Il s'agissait d'éprouver avec les acteurs les incertitudes, de comprendre leur stratégie, de voir comment leurs actions contribuent à faire évoluer le travail dans un sens ou un autre. La connaissance de la Région où se déroule l'enquête nous a aussi permis d'identifier des acteurs ou des thèmes ignorés ou minorés par les processus de concertation.

1. La concertation, avant les dispositifs

Le SAGE et le PDED s'inscrivent dans une histoire, celle du bassin versant ou celle du « bassin de déchets », avec leurs acteurs, leurs différentes institutions, leurs conflits et leurs tentatives de concertation. Lors de leur mise en route, ils sont déjà le résultat d'une construction sociale passée. Notre première curiosité est allée vers cette construction préalable : comprendre comment celle-ci a influencé les débuts de la démarche et la formation d'un collectif autour d'elle. Nous avons recueilli des récits des divers acteurs concernés : les acteurs à l'initiative ou en charge du pilotage de la démarche, ainsi que d'autres acteurs, qui pouvaient apporter un récit différent.

2. Mise en place des dispositifs et qualification des enjeux

La mise en place des dispositifs ne résulte pas de la simple application des textes réglementaires qui les définissent. Ils sont le résultat de constructions politico-administratives tout à fait particulières. La loi sur l'eau de 1992 fixe des exigences de procédure pour les SAGE, mais elle laisse une très grande marge de manœuvre aux acteurs locaux : tout d'abord, le SAGE est un outil que l'on peut saisir si on le souhaite. Ensuite le périmètre du SAGE est défini de façon ad hoc. Des textes nationaux, loi, décrets ou circulaires définissent les objectifs, l'échelle géographique, les modalités des PDED. Cependant, les acteurs locaux conservent une importante marge de manœuvre dans la définition du dispositif, par exemple,

dans le choix de l'institution qui va en assurer le pilotage, Etat ou Conseil Général, et le choix de son animateur (DRIRE, DDAF ou services du Conseil Général).

La définition des dispositifs, leur organisation, les thèmes qui seront abordés, relèvent d'une construction locale. Il est intéressant de regarder comment les différents acteurs locaux ou régionaux identifient les enjeux et donnent du sens à la démarche.

3. Mobilisation des acteurs

La mise en œuvre de ces dispositifs passe par une étape de mobilisation des acteurs : les initiateurs de la démarche essaient de composer au mieux les différentes commissions (officielles ou non). La mobilisation des acteurs est un enjeu majeur du processus de concertation. La question est celle de la qualité de la représentation par le collectif de systèmes à la foi politiques, techniques, naturels, constitués par les cours d'eau (ou par la circulation des déchets).

Nous nous sommes posé plusieurs questions : qui est mobilisé et qui ne l'est pas, qui est représenté et comment. L'organisation de la démarche peut conduire à exclure ou inclure des catégories importantes d'acteurs, et en même temps, des enjeux et des connaissances dont ils sont porteurs. Nous avons analysé comment les animateurs obtenaient la participation des acteurs invités, en particulier les élus, comment l'organisation des réunions, la division du travail entre thèmes ou entre localités, facilitaient ou non la mobilisation des acteurs.

4. Pilotage de la concertation et de la production de connaissance

La connaissance (naturaliste, technique, socio-économique…) produite par les acteurs ou les bureaux d'étude et mobilisée dans le cours du processus de concertation, tient une place importante. Un effort significatif de la concertation est consacré à la définition des cahiers des charges des études techniques et au pilotage de celles-ci. Un budget non négligeable y est consacré. D'ailleurs, le pilotage des études techniques représentait un des principaux sujets de conflit entre acteurs du SAGE Drac-Romanche. Nous avons donc analysé finement comment les acteurs de la démarche définissent le rapport de la connaissance à l'action, la demande d'expertise étant elle-même objet de concertation entre les acteurs concernés.

Nous avons été particulièrement attentifs aux aspects suivants : quelle participation des acteurs dans la définition préalable des enjeux qu'ils souhaitent approfondir, quelle participation à la définition précise des questions, quel pilotage du travail d'expertise.

Nous soutenions l'hypothèse que la production de connaissance (étude, connaissance des acteurs apportée par chacun) joue un rôle important dans le déplacement des représentations et dans la convergence des positions. Nous avons essayé de décrypter l'« ethno-SAGE » ou l'« ethno-PDED » des participants, c'est à dire leur représentation, leur cartographie des liens, leur hiérarchisation des enjeux. Nous avons voulu vérifier si le débat en commission technique et le travail d'expertise contribuent à croiser ces représentations.

5. Inscription des dispositifs de concertation dans le champ institutionnel

Les démarches de concertation ne se déroulent pas dans un espace vierge, bien au contraire. Cet espace est déjà excessivement structuré et régulé : les acteurs n'occupent pas des positions semblables ; il existe des cadres réglementaires et juridiques qui définissent les usages autorisés de la rivière ou les flux autorisés de déchets, qui définissent l'identité des acteurs, leurs responsabilités, leurs droits, leurs marges de manœuvre. Ces acteurs sont aussi inscrits dans un système d'action plus vaste où ils sont interdépendants les uns des autres dans leurs activités, l'autorisation et le financement des projets... Il s'agissait de savoir si les dispositifs de concertation, en tant qu'espaces de négociation et d'échange, en tant que sources de nouvelles règles formelles, sont en mesure en eux-mêmes de distribuer quelques nouvelles cartes ou de modifier cet espace de jeu.

Une des questions essentielles que nous nous étions posées est celle de l'articulation entre ces nouveaux dispositifs et les autres dispositifs d'action publique, dispositifs d'autorisation, de concession, de financement…

MÉTHODOLOGIE

Nous avons étudié principalement le SAGE Drac-Romanche : nous avons participé à un grand nombre de rencontres de la pré-CLE (assemblée qui préfigurait la CLE), de la CLE, et des commissions techniques. Nous avons eu l'occasion aussi de rencontrer les chargés de mission de deux autres SAGE de la région : le SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (BVA) et le SAGE de la Bourbre, ainsi que des acteurs impliqués dans deux ou trois de ces SAGE. La connaissance de ces deux autres SAGE n'était pas l'objectif de cette étude. Cependant, il nous semblait intéressant de bénéficier de la possibilité de comparer.

Dans le cas du plan départemental d'élimination des déchets de l'Isère, nous avons suivi la démarche par différentes méthodes : observation participante de certaines commissions thématiques, lecture et analyse des comptes rendus. Nous avons eu la chance de bénéficier de comptes rendus très détaillés des échanges, rédigés par Vincent Douzal, membre de la DDAF, chargé de piloter la procédure. Nous faisons référence à ces comptes-rendus quand nous les avons utilisés.

La rédaction du rapport donne donc une place centrale au récit. Dans ce récit, nous abordons les différentes étapes de la trajectoire de ces démarches. Nous essayons de rendre compte des transformations du réseau entre acteurs, actants, enjeux lors de chacune de ces étapes. En même temps, le récit de ce qui se passe au sein des dispositifs, autour de l'action des chargés de mission des SAGE ou des PDED, éclaire aussi sur le contexte dans lequel se déroulent ces démarches et comment d'ailleurs elles construisent leur relation à ce contexte.

RÉSULTATS

L'objectif de cette recherche n'était pas de produire des conclusions stabilisées, mais d'enrichir progressivement, au fur et à mesure que s'accumulaient les observations, des clefs d'interprétation des phénomènes observés. Au fur et à mesure que nous avons formulé des réponses aux premières questions posées, de nouvelles questions sont apparues. Notre grille

d'analyse s'est étoffée, et en elle-même, elle est déjà un résultat. Ainsi, le rôle majeur du pilotage collectif de la production de connaissance, la question du rapport de la connaissance à l'action, la notion de « forum hybride », n'étaient pas dans notre projet de départ : ces questions sont devenues majeures au fur et à mesure que nous observions les conflits, le déroulement des séances, les questions posées par nos interlocuteurs. Cette question est devenue une sorte de nœud central d'où l'on pouvait tisser des liens vers les autres questions, comme celle de la mobilisation des acteurs.

On pourrait discuter de la validité de ces résultats, qui portent sur deux démarches particulières, et qui plus est, finalement assez peu comparables. Nous avons pris soin, pour le SAGE Drac Romanche, de « tester » les enseignements recueillis sur d'autres SAGE. Nous avons constaté que ces enseignements étaient tout à fait pertinents, et permettaient aussi de rendre compte des trajectoires de ces autres SAGE. Pour le PDED, notre travail a probablement souffert de ne pas avoir de point de comparaison.

1. Une inscription des dispositifs dans l'histoire

Nous avons recueilli divers récits sur l'histoire des usages, des pratiques et des conflits. Ces histoires sont aussi marquées par des situations de conflits juridiques à répétition : à propos de nouvelles décharges, de la gestion de la rivière, les associations environnementalistes ont accès à la possibilité de contester les décisions et ne sont pas privées, ce qui a entraîné une véritable paralysie (à cela s'ajoute, pour le SAGE Drac Romanche, une situation toute particulière créée par l'accident du Drac et les procès qui ont suivi). Les récits entendus mettent en scène les relations complexes qu'entretiennent les phénomènes entre eux, les usages entre eux, les acteurs entre eux. Ils décrivent aussi la diversité des modes de résolution des conflits.

Evidemment, tous les acteurs ne racontent pas la même histoire. Les pilotes de dispositifs proposent des récits qui privilégient une généalogie, une filiation, parmi d'autres possibles, afin de délimiter un collectif, et ainsi donner du sens au dispositif de concertation. Les constructions collectives antérieures sont présentées dans ces récits comme inachevées, avec des conflits reconnus mais non résolus, des dynamiques suspendues, des conflits émergeants mal reconnus.

2. Des tensions fortes entre acteurs

Nous avons observé à diverses occasions des conflits entre les services déconcentrés de l'Etat, les agences publiques (Agence de l'Eau, ADEME) et les collectivités locales (communes, Conseil Général). Quelle que soit la procédure, qu'il y ait une instance de délibération locale ou non, les dispositifs de concertation participent à un mouvement très marqué de décentralisation. Les administrations déconcentrées jouent, certes, un rôle important dans le pilotage, mais dès qu'elles affirment trop fortement leur autorité, elles sont contestées par les collectivités locales. On perçoit aussi un rôle non négligeable des agences, AE ou ADEME, mais elles aussi sont dépendantes de l'action des collectivités locales, leur mode d'action (le financement de projets) s'appuyant principalement sur l'initiative locale. L'équilibre entre ces différents groupes d'acteurs n'est pas inscrit noir sur blanc, ni dans les politiques

environnementales en général, ni dans les dispositifs eux-mêmes. Les rôles des uns et des autres se jouent dans la dynamique de concertation et de négociation elle-même.

Les tensions s'expriment de façon différente selon les questions : il n'est pas possible de délimiter les camps respectifs une fois pour toutes. Les alliances entre acteurs institutionnels sont très dépendantes des questions, des situations, des orientations… Nous avons constaté une tension à propos du pilotage du SAGE, à propos du type de connaissance utile à l'action, entre d'un côté une description fine et exhaustive de l'état des cours d'eau (position de l'AE et de la DIREN), et de l'autre côté, une analyse de la faisabilité de projets localisés (position du Conseil Général), alors que les autres administrations déconcentrées (DDE, DDAF, DRIRE) avaient une position très nuancée. Les SAGE connaissent aussi une tension forte à propos de l'orientation naturaliste (réhabilitation du milieu naturel) très marquée chez l'AE et la DIREN, beaucoup moins soutenue par les collectivités locales et autres administrations. Cette tension était flagrante lors de la définition des enjeux préalables et dans le cadre du pilotage des études techniques.

Nous avons aussi constaté des tensions similaires à propos du PDED. La démarche a beaucoup oscillé entre une définition homogène (au niveau du département) de la politique de gestion du déchet (par exemple, une seule définition du déchet ultime) ou au contraire une politique variable selon les localisations (un recours à la décharge ou à l'incinération selon le bon vouloir et les équipements actuels des syndicats mixtes) ou selon l'origine des déchets (exception pour les Déchets Industriels Banals). La première tension opposait plutôt les acteurs départementaux (DDAF, Conseil Général) à certains acteurs locaux (Syndicats mixtes) souhaitant conserver leur décharge ; une seconde tension opposait l'ADEME et la DRIRE, à propos des règles applicables aux DIB.

3. Un pilotage délicat de la production de connaissance

Si on regarde comment s'est organisée la production d'expertise pour le SAGE Drac Romanche, l'implication des acteurs concernés est importante. La définition initiale des thèmes d'étude résulte déjà d'une consultation des acteurs du territoire. L'ensemble (ou presque) des acteurs du territoire, de compétences et de légitimités diverses, ont été sollicités dans les groupes techniques, pour définir les cahiers des charges du travail d'expertise pour chacun des thèmes. La liste des membres des groupes techniques n'a pas été fermée. Parmi les participants, il y a la conviction (probablement excessive) que sans expertise technique (que ce soit celle des bureaux d'étude ou celle des acteurs mobilisés), les problèmes et conflits ne sont pas suffisamment qualifiés pour être entendus et il n'y a pas d'éléments qui permettent de réfléchir aux solutions et d'évaluer leur faisabilité. C'est pourquoi il nous a paru intéressant de considérer le dispositif SAGE (la CLE, mais aussi et surtout les groupes techniques) comme un « forum hybride » et regarder plus en détail son fonctionnement.

Dès que l'on s'intéresse aux conditions dans lesquelles, le collectif produit de la connaissance (tout en se construisant lui-même), on butte sur une réalité simple, mais cruelle : les ressources sont limitées. Cette question ne se pose pas de la même façon pour une rivière ou pour la gestion des déchets. Pour un bassin versant, l'espace des connaissances pertinentes qui pourraient être produites est infini. Pour les déchets, cet espace est peut-être davantage

structuré, avec un premier niveau de connaissance assez délimité, et assez bien exploré, et divers sujets précis mal connus, et peu discutés au niveau du PDED. Dans le pilotage collectif de la production de connaissance, il faut pouvoir faire de choix, arbitrer… Voyons comment ces arbitrages ont été conduits.

Premier point délicat dans le pilotage de l'expertise dans le SAGE, l'arbitrage entre l'exhaustivité et la précision, entre la description de l'état de la rivière et celle du fonctionnement de la rivière. Comme nous l'avons expliqué, le champ d'étude est probablement infini. Il n'y a pas d'effet de seuil, c'est à dire un niveau de connaissance à la fois nécessaire et suffisant pour l'action. Il y a aussi des possibilités multiples d'approfondissement, sur plusieurs axes : par exemple, la description exhaustive du bassin d'un côté, versus l'étude détaillée locale ; l'étude descriptive de la rivière sur un thème (comme par exemple, la gestion des débits de l'ensemble des ouvrages ou l'état de la population piscicole), versus l'étude de liens de causalité (influence de la gestion des débits et de la géomorphologie sur la population piscicole)… On dit souvent que pour orienter le travail d'expertise, il suffit de formuler correctement le problème : or, le rôle du SAGE est justement d'aider à formuler correctement les problèmes. Il est bien plus difficile de repérer de quelle expertise on a besoin pour correctement formuler les problèmes que de repérer les expertises nécessaires pour répondre à des problèmes bien identifiés.

Deuxième point délicat : l'arbitrage entre la description de la situation et l'étude de la faisabilité des nouveaux projets. Choisir de mobiliser toutes les ressources dans l'analyse de l'existant est un choix qui a du sens : s'assurer que la rivière, dans sa réalité d'aujourd'hui, soit correctement représentée dans le forum hybride. C'est une façon de la rendre incontournable, de ne pas se faire d'illusion sur ce qu'elle est. C'est aussi, peut-être, donner à voir ce qu'elle aurait pu être ou ce qu'elle devrait être… Evidemment, l'autre logique est celle du projet : il s'agit de s'interroger sur les besoins et les usages à satisfaire, sur la faisabilité des transformations. Cette logique suppose des investigations coûteuses, une très bonne compréhension des mécanismes à l'œuvre dans la dynamique du cours d'eau, qui ne pourraient être que localisées.

Troisième point délicat : la division du travail d'expertise. Du fait des multiples liens entre phénomènes sur un bassin versant, aucune division du travail, de l'espace, des savoirs, des thèmes ne résistent à la « controverse », aux tentatives de « débordements »[1] d'un lieu à l'autre, d'un savoir vers un autre, d'un thème vers un autre. L'exemple probablement le plus flagrant est la controverse autour de la gestion quantitative, qui s'est exprimée par le refus de EDF, (finalement suivi par les autres membres du groupe) que seule la gestion des débits des ouvrages soit prise en compte dans l'analyse des causes des conflits d'usage ou de l'état dégradé de la rivière. La controverse a fait éclater les cadrages trop fragiles. Il n'en reste pas moins qu'il paraît nécessaire de repérer les « cadrages » les plus résistants à la controverse pour pouvoir, à un moment où un autre, conduire les négociations et prendre les décisions.

[1] Callon Lascoumes et Barthes (2001), p. 51, nous explique comment la controverse socio-technique entraîne un inventaire sans limites des groupes concernés et des connections possibles entre problèmes en discussions, ainsi qu'avec d'autres problèmes avec lesquels les groupes engagés s'efforcent d'établir des liens

Quatrième point : l'accueil de cette production de connaissance par les acteurs. Les éléments recueillis dans les entretiens incitent à se demander si l'un des traits inhérents à la démarche SAGE n'est pas d'être une démarche de mise en doute. Cette démarche oblige les acteurs, par ses principes, à réexaminer leurs comportements, leurs certitudes et leurs positions. Les élus expriment clairement le fait que la réflexion menée au sein du SAGE fait évoluer leurs points de vue, même lentement. Les élus qui n'ont pas de culture environnementale apprennent, comprennent, se mobilisent, se laissent déplacer. Alors même que la démarche n'a pas produit de schéma, elle a déjà eu des effets.

En même temps, la production et la diffusion de connaissance est la principale source de délai dans la démarche SAGE. Or la temporalité des élus n'est pas compatible avec des délais trop longs. Une lassitude, un sentiment d'inefficacité apparaît, et peut disqualifier la démarche, affaiblir la mobilisation. Il ne faudrait pas que les délais puissent mettre en doute la démarche elle-même. Pouvoir discuter de projets précis, de leur faisabilité, de leur contraintes mais aussi de leur valorisation, tout cela doit intervenir suffisamment tôt pour que les élus restent mobilisés.

En ce qui concerne le PDED, l'enjeu de la production de connaissance semblait moins visible. Evaluer ce processus comme un forum hybride permet de mettre à jour quelques zones d'ombres. La richesse des échanges en commission montre bien l'intensité des coopérations entre savoirs. Tous les acteurs présents autour de la table sont plus ou moins experts et reconnus comme tels (sauf, à propos de la prévention des déchets, où l'expertise des associations écologistes a été beaucoup discutée). Les échanges lors de ces commissions ont été entièrement restitués dans les comptes-rendus, diffusés à toutes les personnes qui étaient plus ou moins concernées.

Les études techniques étaient pilotées de façon assez centralisée (par l'animateur de la démarche). De toutes les façons, la ressource était assez limitée. De nombreuses questions pointues ont été peu explorées, comme par exemple les conditions d'un maintien de l'épandage ou les possibilités de développement du non-mélange à la source dans les entreprises et grands commerces. Une ouverture à des acteurs plus divers du pilotage de l'expertise aurait pu permettre d'instruire ces débats. L'absence de connaissance en matière de réduction des déchets à la source dans les entreprises n'a pas permis aux associations écologistes de prendre part à une discussion sur la prévention des DIB. Ceux qui pouvaient légitimement développer cette expertise, par exemple les Chambres de Commerce et d'Industrie ou les DRIRE, sont parties prenantes, parfois étroitement liées aux organisations patronales. Elles sont souvent persuadées de l'efficacité des dispositions actuelles.

Enfin, la division du travail en différentes commissions thématiques a aussi eu ses effets. La division du travail entre la commission DIB, la commission prévention des déchets, la commission CET, n'a pas permis que soit réaffirmée la nécessité d'une prévention de la production des DIB pour éviter leur mise en décharge.

Il est possible que l'effort, par l'animateur de la démarche, de contenir les « débordements » d'un thème à l'autre (éviter qu'un thème soit évoqué par exemple dans plusieurs commissions) a conduit à ce que certaines interrogations transversales n'émergent pas

vraiment. La commission qui a connu le plus de « débordements » est la commission CET. Elle a montré que ces débordements pouvaient avoir du sens : les participants n'ont cessé d'établir des liens entre la mise en décharge et les infrastructures en amont, les regroupements géographiques, la gestion particulière des DIB… Autant de connections qui n'avaient pas toujours été entendues dans les commissions thématiques.

4. Une dynamique de convergence qui reste très aléatoire

A propos du SAGE Drac Romanche, suivant les thèmes, on observe des trajectoires contrastées : on a par exemple une focalisation sur une revendication, la restauration de la continuité hydraulique en aval du Drac (qui suppose une augmentation des débits réservés des ouvrages amont), sans que l'on sache vraiment combien celle-ci coûtera, qui paiera et à quoi elle servira. A propos de l'assainissement du Plateau Mateysin, il y a une convergence forte des acteurs sur une solution technico-économique et celle-ci paraît stabilisée : elle est clairement le résultat de l'effort important de l'équipe du SAGE, de production de connaissances, de solutions diverses, d'évaluation de ces solutions, de négociation de ces solutions avec les élus. Enfin, en ce qui concerne la sécurisation de l'eau potable, les discussions ont contribué à de multiples déplacements, des conflits se sont affaiblis, des tensions nouvelles sont apparues, et la question est loin d'être stabilisée.

Malheureusement, nous n'avons pas pu suivre ces déplacements jusqu'au bout, ni retracer tout ce que le SAGE peut produire pour la simple raison que le SAGE n'est pas terminé (il est au début de la phase de diagnostic). Nous évoquons aussi dans le rapport la trajectoire du SAGE Basse Vallée de l'Ain. L'étude de la trajectoire montre que le résultat final du SAGE, extrêmement controversé, est la conséquence d'un processus long, qui commence par un conflit amont-aval, se poursuit par le renforcement de ce conflit par la définition du périmètre (dont l'amont est exclu) et par un pilotage de l'expertise qui se focalise sur un scénario peu réaliste au regard des exigences de l'amont et enfin par un vote « au forcing » en CLE.

Pour le PDED, on constate un processus de convergence autour d'une définition unique du déchet ultime : la condition de réussite du plan était la construction d'un véritable collectif sur l'ensemble du département, un collectif qui accepte de se soumettre aux mêmes règles et de partager de façon équitable l'accès à la décharge. Au début du travail de concertation, la définition unique du déchet ultime n'était pas l'objectif. Progressivement, la définition unique s'est présentée comme une nécessité. Elle est devenue un « point de passage obligé », seule condition pour stabiliser les « raccords » entre les différents secteurs, seule condition de l'engagement des uns et des autres dans des investissements coûteux. Le plan a convergé sur une définition assez restrictive compte tenu des conflits locaux autour de la mise en décharge. Cette définition devait emporter avec elle toute une série de décisions : regroupements, investissements… La concertation a eu son efficacité : elle a été un lieu pour tester l'acceptabilité politique de certains scénarios, mais aussi et surtout, elle a été le lieu d'expression d'une majorité favorable à cette définition unique du déchet ultime. Mais le travail reste inachevé. On a aujourd'hui l'ébauche d'un collectif. L' « intéressement » est engagé, mais l' « enrôlement » est loin d'être gagné : les déchets de certaines collectivités et des industriels tentent encore d'échapper à la définition unique du déchet ultime. Ces deux

exceptions peuvent très bien disqualifier le plan auprès des autres acteurs qui ont pu accepter des efforts importants.

Nous constatons un écart important dans l'effort engagé par les communes pour les OM par rapport à celui engagé par les entreprises pour les DIB (dont l'enfouissement continue à s'accroître dans le département, malgré une contestation très vive des projets de nouveaux sites). Les représentants des entreprises n'ont cessé de rappeler que la gestion des DIB devrait relever exclusivement du marché et qu'il n'est pas possible de planifier des infrastructures ni de définir de réelles obligations de traitement ou de valorisation : l'augmentation du coût de la mise en décharge, suffira à orienter les producteurs de déchet vers d'autres alternatives. Les associations écologistes ne croient pas que le marché peut à lui seul résoudre le problème : tant qu'il y aura de vastes décharges dans la région, le coût de la mise en décharge restera bas. Le principe de proximité n'est pas respecté. Cela justifie à leurs yeux leur « guérilla » juridique et administrative contre les nouveaux sites d'enfouissement.

PERSPECTIVES POUR L'ACTION

Il n'était pas dans notre objectif de proposer des perspectives pour l'action. Ce n'est pas non plus notre compétence. Nous nous risquons ici, à la demande des pilotes du programme de recherche, à proposer quelques pistes de réflexion sur un bon usage de ces dispositifs de concertation.

Il nous semble que le dispositif SAGE, tel qu'il est présenté par la Loi sur l'Eau et précisé par les différents guides publiés depuis, remplit efficacement son rôle de « forum hybride » de l'eau, à la condition cependant d'être doté d'une véritable compétence de pilotage. Les coûts (directs et indirects) d'un SAGE sont très importants (salaires des chargés de mission, études, mobilisation de très nombreuses personnes). Il convient d'être extrêmement attentif à la compétence (individuelle et collective) des pilotes de la démarche, et en particulier des chargés de mission. Ce sont eux, qui, bien souvent, sont à même de percevoir et gérer les équilibres difficiles à tenir dans le pilotage de ces démarches.

Nos observations nous conduisent à une proposition plus audacieuse : la remise en question de l'idée de la planification et de la méthode séquentielle (d'abord la production de connaissance, ensuite le débat politique et la définition d'une politique, ensuite la mise en œuvre). L'ambition des SAGE est de construire une véritable gestion intégrée de l'eau. Nous pensons que, pour accroître son efficacité, le dispositif devra évoluer. Plutôt que de raisonner de façon séquentielle, il nous semble intéressant de réfléchir à une plus grande « intégration » dans le temps, à des méthodes de travail plus proches de l'« ingénierie concourante » que de la « conception séquentielle » (pour reprendre une expression utilisée en gestion de projet industriel) : par exemple, que les parties intéressées participent davantage, par leurs questions, à l'orientation de l'expertise, que la CLE se prononce très tôt sur des projets concrets, que la question de la faisabilité soit prise en compte très en amont… Il nous semble que la CLE doit fonctionner comme un « parlement permanent de l'eau » et non un dispositif de validation d'un schéma (élaboré après 8 ans de discussion et déjà obsolète).

D'autant plus que les apprentissages réalisés par le collectif ne peuvent non plus être retranscrits complètement dans le document SAGE lui-même.

Pour rendre possible ce mode de fonctionnement, il y aurait plusieurs chantiers à engager. Il y a tout d'abord un chantier important pour proposer des méthodes de travail variées, adaptées à la diversité des configurations, en particulier pour piloter l'expertise. Il y a un autre chantier important : améliorer la coordination entre les représentants et les institutions représentées. Si on conçoit le SAGE, avec ses groupes techniques et avec les rencontres de la CLE, comme une instance permanente d'échange d'informations et de prise de décision (et non comme un dispositif de production d'un document), alors l'organisation interne des interlocuteurs publics habituels dans le champ de l'eau, Agence de l'Eau et Services de l'Etat, est inadaptée, du fait d'un manque de coordination en leur sein et entre elles. La convergence des acteurs vers une gestion intégrée risque de se limiter au petit groupe des participants aux commissions techniques, sans que les institutions qu'ils représentent ne soient mobilisées.

Enfin, le SAGE souffre aussi d'une mauvaise articulation entre dispositifs d'action publique (par exemple, entre dispositifs d'autorisation et dispositifs de financement) pour la mise en œuvre des préconisations. Cette mauvaise articulation semble liée autant aux dispositifs eux-mêmes qu'à une mauvaise coordination des institutions qui les portent, institutions qui n'ont pas les mêmes méthodes ni les mêmes objectifs. La place des SAGE dans le paysage institutionnel est encore à construire.

En ce qui concerne les PDED, nous avons observé un processus important de convergence des collectivités locales vers une définition d'une politique commune des déchets. Cette convergence a été difficile pour un syndicat intercommunal qui bénéficiait d'une vaste décharge sur son périmètre et qu'il aurait souhaité exploiter seul. Deux aménagements pourraient faciliter cette convergence : tout d'abord la rendre plus attractive, ensuite la rendre plus légitime. En ce qui concerne le premier point, il nous semble que les règles qui définissent les syndicats mixtes ne facilitent pas toujours des regroupements qui seraient perçus comme équitables pour les parties. Et l'Etat peut se sentir dépourvu de moyen d'action ou hésiter à agir pour obliger un syndicat mixte récalcitrant à se conformer au plan. En ce qui concerne le second point, l'action conjointe de l'Etat et du Conseil Général, plutôt qu'une de l'Etat seul, devrait donner une légitimité plus forte à cette exigence.

Il nous semble aussi que la question de la gestion des DIB devrait se clarifier. On peut légitimement s'interroger sur l'affirmation comme quoi la gestion des DIB devrait relever exclusivement du marché et qu'il n'est pas possible de planifier des infrastructures ni de définir de réelles obligations de traitement ou de valorisation. Sur ce point, il nous semble qu'il existe encore, au sein de l'Etat, entre les DRIRE et l'ADEME, des interprétations différentes de la politique nationale de gestion des déchets. On ne peut pas attendre des dispositifs locaux de concertation de résoudre ces divergences : les acteurs concernés tirent profit des incohérences pour rester sur leur position.

III. Principales valorisations de la recherche

Nous avons communiqué notre rapport aux pilotes de ces démarches.

Nous pensons continuer à suivre le déroulement du SAGE Drac Romanche, qui n'est pas terminé et attendre la fin du PDED pour valider nos hypothèses.

Nous prévoyons plusieurs publications à partir de cette recherche.

Nous prévoyons aussi de participer à des manifestations locales organisées par l'équipe du SAGE Drac Romanche.

Nous sommes aussi tout à fait disponibles pour communiquer les résultats de cette recherche auprès d'acteurs opérationnels.

SOMMAIRE DU RAPPORT

Programme de Recherche 1
Aspects administratifs et objectifs de la recherche 1
Aspects administratifs 1
Objectifs de la recherche 1
I. Présentation des travaux 2
Questions de recherche traitées 2
Méthodologie 4
Résultats 4
Perspectives pour l'action 10
III. Principales valorisations de la recherche 12
Sommaire du rapport 13
Problématique, etat de l'art 16
Objets de la recherche 18
Méthodologie 21
Trajectoire des SAGE Drac Romanche et SAGE Bourbre 27
1. La rivière, avant le SAGE 27
2. La mise en place du dispositif SAGE 35
2.1. Qui prend l'initiative ? 35
2.2. La définition du périmètre : comment découper un territoire ? 38
2.3. Qui qualifie les enjeux ? 39
2.4. la mobilisation des élus 42
3. Le pilotage de l'expertise : un forum hybride au quotidien 48
3.1. divergence de méthode 48
3.2. une division du travail problématique 54
3.3. Etat des lieux ou exploration des possibles 62
3.4. Les élus face aux experts 71
4. Tentatives de convergence 73
5. Inscrire les décisions : au-delà du SAGE, l'articulation avec les autres dispositifs 80
La Basse Vallée de l'Ain : le SAGE face à ses contradictions 85
Conclusion sur les SAGE 91
Trajectoire du plan d'élimination des déchets du département de l'Isère (et de sa révision) 93
1. En guise de préambule, la contestation de deux décharges 96
2. Le Comité Pour l'Elimination Rationnelle des Déchets dans l'Isère : la concertation pour répondre à la contestation 100

3. Le premier plan d'élimination des déchets (1993-1996) sur la lancée du COPERDI 101
4. Un premier plan discrédité dès sa parution (1996-1998) 105
5. Le travail de révision du plan (1998-2003) 108
6. Convergences et divergences 111
Epilogue 129
Conclusion 130
Comparaison des deux procédures et questions transverses 132
Glossaire 134
Bibliographie 136
Personnes rencontrées et commissions suivies 138
Sommaire complet 140

PROBLÉMATIQUE, ETAT DE L'ART

La concertation est devenue une préoccupation centrale des politiques environnementales. Le « référentiel » (Meny, Thoening, 1989) de l'action publique en matière d'environnement s'est incontestablement enrichi de cette notion… La politique environnementale est, parmi les politiques publiques, probablement celle (avec la politique de la ville) qui a expérimenté la plus grande variété de dispositifs (Gaudin, 1996). La littérature en sociologie et en science politique sur la concertation en environnement est relativement abondante. Elle décrit la mise en oeuvre des dispositifs de concertation associés aux grands projets d'infrastructure, mais aussi des dispositifs d'action concertée comme les contrats de rivière et les secrétariats de prévention et protection des populations face aux risques industriels, et les dispositifs de débat, comme les Conférences du Citoyen ou la Commission du Débat Public.

En réponse à l'appel d'offre « Concertation, Décision, Environnement », nous avons proposé d'étudier deux nouvelles procédures de concertation : les plans départementaux d'élimination des déchets (PDED) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ces deux procédures ont en commun :

- le souci de concertation des multiples acteurs d'un territoire,
- le souci de prendre en charge un objet de politique publique, la gestion des déchets ou la gestion de l'eau, d'un point de vue global sur ce territoire, indépendamment des divers projets,
- le souci d'analyser finement la situation actuelle, d'anticiper les évolutions et de planifier la gestion à venir,
- une mise en œuvre « indirecte » : ces deux dispositifs se traduisent par la production d'un document, schéma ou plan, « opposable aux décisions de l'administration ».

Les SAGE ont une spécificité par rapport aux plans d'élimination des déchets : ils prévoient la mise en place d'une instance de délibération particulière, la Commission Locale de l'Eau, où participent élus, représentants de l'Etat et représentants des usagers de l'eau. Cette instance délibérative joue un rôle fort de légitimation du travail du SAGE, alors que la légitimité d'un PDED est, en principe, essentiellement fondée sur l'autorité du préfet.

A l'origine de ces procédures, il y a le constat qu'il est impossible d'agir efficacement sur de tels thèmes, l'eau et les déchets, par des règles définies de façon centralisée et qu'il est indispensable de prendre en considération les spécificités locales. Il y a aussi la volonté de responsabiliser les acteurs locaux : des règles définies localement, par les acteurs concernés, seraient probablement plus facilement applicables et plus pertinentes que des règles définies à un niveau centralisé. Bref, ces dispositifs s'inscrivent dans le projet de décentralisation de la gestion de l'environnement, en accordant une place significative aux collectivités locales (cette orientation est claire pour les SAGE, du fait de la composition de la CLE, moins claire en matière de gestion des déchets).

Ces dispositifs sont liés à l'enjeu « environnement » mais en même temps ne s'y limitent pas. La gestion de l'eau ne se limite pas au lit de la rivière, à son caractère naturel. De même, la

gestion des déchets ne se limite pas à la question des décharges ou des dioxines des incinérateurs. La « nature » est conviée dans ces instances, mais elle n'y est pas dominante. Les tensions n'opposent pas systématiquement l'enjeu écologique et les autres enjeux, économiques, politiques. L'enjeu écologique est lui-même écartelé, divisé - une approche « naturaliste » locale peut entrer en conflit avec une vision environnementaliste plus globale, par exemple sur l'augmentation des débits réservés des ouvrages hydroélectriques – de même, pour les enjeux politiques et économiques.

Ces dispositifs s'inscrivent aussi dans le projet d'une démocratie participative, au sens où ils reconnaissent des acteurs que la démocratie représentative ne prend pas en considération. C'est particulièrement le cas des SAGE, où les usagers de l'eau sont officiellement représentés dans la CLE. On peut parler aussi de « régulation négociée » dans le sens où la concertation, la négociation et la définition locale, au cas par cas, des droits et devoirs de chacun se déroulent dans un cadre procédural garanti (De Munck, Lenoble, 1996).

Les SAGE ont fait l'objet de deux recherches importantes : la première a été réalisée par Bruno Latour et Jean-Pierre Le Bourhis (1995), la seconde par Sophie Allain (2001). De plus, un travail important de retour d'expérience a été réalisé dans le cadre de la rédaction du SAGE Mode d'emploi version n°2 par l'Agence de l'Eau RMC. La recherche menée par Latour et Le Bourhis (1995) offre une analyse très riche des conflits et contradictions qui traversent la CLE et la procédure SAGE. Elle ouvre plus de questions qu'elle n'en ferme, sur la possibilité, pour les SAGE, de converger vers une véritable politique locale de l'eau. Le travail de Sophie Allain (2001), qui répond à une commande du Groupe Inter-bassins, vise à comprendre les conditions d'émergence des SAGE et les modalités d'élaboration : quelles sont les raisons qui ont encouragé les acteurs locaux à s'engager dans un SAGE, quelles sont les démarches et les facteurs qui favorisent ou freinent cette élaboration. Le SAGE est donc abordé dans sa dimension historique, dans le détail de chacune des étapes du processus d'élaboration. 10 SAGE ont été étudiés et font l'objet d'une comparaison ainsi que de monographies.

Notre projet était de suivre « en direct » des démarches de planification par une observation participante des lieux de concertation : réunion de la CLE, et commissions techniques, commissions thématiques pour le plan départemental d'élimination des déchets. Il s'agissait d'éprouver avec les acteurs les incertitudes, de comprendre leur stratégie, de voir comment leurs actions contribuent à faire évoluer le travail dans un sens ou un autre. Le cadre théorique et méthodologique a principalement été emprunté à la « théorie de l'acteur-réseau ». Le SAGE ou le PDED étaient abordés à la fois comme un en soit, des études, des documents, des institutions, et à la fois comme un réseau, avec des liens multiples entre actants de toutes sortes. Nous avons fait l'hypothèse que le processus de concertation et de planification peut conduire à faire évoluer les relations entre actants (Callon, 1986).

OBJETS DE LA RECHERCHE

1. La procédure Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

Le dispositif du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) trouve son origine dans la loi du 3 janvier 1992. En effet, cette loi a pour fondement la gestion collective de l'eau et des milieux aquatiques, qui constituent un patrimoine commun et fragile. Il s'agit de développer une gestion équilibrée entre protection des écosystèmes aquatiques et satisfaction des usages humains, dans une perspective de développement durable. La loi offre la possibilité d'élaborer des plans intégrés de gestion de la ressource en eau à l'échelle d'un bassin versant, c'est à dire d'une unité hydrologique cohérente.

Pour ce faire, deux outils de planification ont été créés : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (les SDAGE) pour le bassin versant d'un fleuve (le Rhône par exemple) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (les SAGE) à un échelon géographique plus réduit.

Le SAGE est un outil de définition concertée d'une politique locale de l'eau à l'échelle d'une unité hydrologique cohérente. Il possède cinq grandes caractéristiques :

- il est un outil de planification,
- il est élaboré sur l'initiative des acteurs locaux,
- il doit permettre la mise en place d'une gestion cohérente et à long terme de l'eau,
- il doit créer une concertation entre les différents acteurs et aider à résoudre les conflits existants ou potentiels
- enfin, il a une portée juridique car il est opposable à l'administration.

L'instance exécutive du SAGE est la Commission Locale de l'Eau (la CLE), qui a pour mission d'organiser et de formaliser l'ensemble de la démarche. C'est une instance tri-partite qui est composée pour moitié d'élus, pour un quart de représentants de l'Etat et pour un quart d'associations d'usagers.

Le processus d'élaboration chronologique d'un SAGE comprend cinq séquences. Examinons-les successivement.

- La première phase correspond à l'émergence de l'idée, lorsque les acteurs locaux (les élus, les préfets, par exemple) décident de se saisir du dispositif.
- Vient ensuite la deuxième phase qui comprend la constitution du dossier et qui s'achève avec l'arrêté préfectoral définissant le périmètre du SAGE.
- La troisième phase est une phase d'élaboration, elle-même constituée de six étapes : l'état de lieux, c'est à dire le recensement des connaissances sur le bassin, le diagnostic global, la construction des tendances et scenarii, le choix de la stratégie qui permet de retenir un des scénarii proposés et de formaliser les objectifs, l'étape d'élaboration des produits du SAGE c'est à dire de définition des moyens et des dispositifs environnementaux pour atteindre les objectifs et enfin la validation finale.

- La quatrième phase est une phase de consultations réglementaires,
- Et la cinquième et dernière phase correspond à la mise en œuvre du SAGE ainsi élaboré.

Voilà la procédure SAGE telle qu'elle est présentée officiellement. Notre enquête bouscule évidemment cette représentation un peu formelle de la procédure et en dévoile les contradictions.

2. Procédures SAGE étudiées

Nous avons étudié principalement le SAGE Drac-Romanche : nous avons participé à un grand nombre de rencontres de la pré-CLE (assemblée qui préfigurait la CLE), de la CLE, et des commissions techniques. Le périmètre du SAGE Drac Romanche regroupe la presque totalité du bassin du Drac et de la Romanche, qui représente environ 2500 km2. C'est le plus grand SAGE du bassin Rhône-Méditerranée-Corse. Il s'agit essentiellement d'un territoire de montagne situé en amont de Grenoble, avec les massifs de l'Oisans, du Trièves, du Vercors.

Nous avons eu l'occasion aussi de rencontrer les chargés de mission de deux autres SAGE de la région : le SAGE de la Basse Vallée de l'Ain[2] (BVA) et le SAGE de la Bourbre[3], ainsi que des acteurs impliqués dans deux ou trois de ces SAGE. La connaissance de ces deux autres SAGE n'était pas l'objectif de cette étude. Cependant, il nous semblait intéressant de bénéficier de la possibilité de comparer. Pour un récit détaillé des débuts du SAGE Basse Vallée de l'Ain, nous renvoyons à la monographie rédigée par Sophie Allain (2001).

3. Les plans d'élimination des déchets

Si l'idée de définir des plans d'élimination des déchets sur chaque territoire est assez ancienne (loi du 15 Juillet 1975), la loi du 13 Juillet 1992 a fait de l'élaboration de ces plans une obligation. Divers décrets et circulaires ont été ensuite publiés pour préciser les objectifs de la politique des déchets et le processus d'élaboration de ces plans.

L'échelle territoriale est définie par la loi : les déchets industriels spéciaux seront pris en compte par des plans régionaux, les ordures ménagères et assimilés (déchets industriels banals, boues de station d'épuration…) par des plans départementaux. Les objectifs définis par la loi sont les suivants : assurer la prévention et la réduction de la nocivité des déchets, organiser et limiter, en distance et en volume, le transport de déchets, valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie, assurer l'information, supprimer les centres de stockage classiques en faveur d'unités destinées à ne recevoir que des déchets ultimes à l'horizon 2002.

Les plans d'élimination ont une fonction d'orientation et de coordination des actions menées par les collectivités locales ou les acteurs économiques concernés.

[2] Le SAGE BVA couvre, comme son nom l'indique, la Basse Vallée de l'Ain, un territoire de 650 km2, 16 % de la surface totale du bassin versant de l'Ain. Il s'agit d'une vaste plaine alluviale avec une pente assez faible, située entre le barrage d'Allement et la confluence avec le Rhône.

[3] Le SAGE de la Bourbre couvre 850 km2 sur le bassin versant de la Bourbre, situé essentiellement sur le Nord-Isère, avec 88 communes dont plusieurs villes comme Bourgoin-Jallieu, La Tour-Du-Pin, ou l'Ile d'Abeau.

En ce qui concerne le processus d'élaboration des plans, les décrets demandent : des inventaires prospectifs des quantités de déchets à éliminer selon leur nature, leur origine, leur composition et le recensement des installations de traitement. Les plans départementaux doivent fixer les proportions de déchets qui seront valorisés à terme de cinq ou dix ans, les installations qu'il sera nécessaire de créer, ainsi que les localisations de ces installations. Il s'agit aussi de prévoir les quantités de déchets ultimes et les infrastructures à prévoir, à dix ans, pour stocker ces déchets.

En 1992, il est prévu que l'Etat pilote la rédaction de ces plans. La loi Barnier du 2 février 1995 offre la possibilité, pour les conseils généraux de demander qu'un transfert de compétence soit opéré à leur profit.

Les plans n'ont pas seulement un caractère prospectif. La loi a prévu une obligation de compatibilité des décisions prises par les collectivités locales avec les prescriptions du plan.

4. Les plans étudiés

Nous avons envisagé initialement d'étudier deux plans d'élimination des déchets, un plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux, celui de la Région Rhône-Alpes, et le plan départemental d'élimination des déchets (ordures ménagères et déchets industriels banals), celui de l'Isère.

Dans le premier cas, nous avons participé à plusieurs rencontres : le lancement de la révision du plan, la rédaction du cahier des charges d'une étude technique. Nous avons interviewé quelques membres de la commission. La révision du plan a été finalement confiée à la Région. L'étude technique n'a pas été engagée et le travail des commissions a été arrêté. Nous avons fait l'hypothèse, à partir des arguments recueillis, que la planification ne joue pas un rôle central dans la création de nouvelles infrastructures de traitement des déchets : en matière de déchets industriels spéciaux, l'Etat (ou du moins, son représentant principal sur ce sujet, la DRIRE) semble avoir fait délibérément le choix d'une régulation par le marché. Il se peut que ce ne soit pas le choix de la Région. L'arrêt des travaux ne nous permet pas de répondre.

Dans le cas du plan départemental d'élimination des déchets de l'Isère, nous avons suivi la démarche par différentes méthodes : observation participante de certaines commissions thématiques, lecture et analyse des comptes rendus. Nous avons eu la chance de bénéficier de comptes rendus très détaillés des échanges, rédigés par Vincent Douzal, membre de la DDAF, chargé de piloter la procédure. Nous faisons référence à ces comptes-rendus quand nous les avons utilisés.

MÉTHODOLOGIE

Comme nous l'avons expliqué plus haut, notre objectif était de suivre la trajectoire des projets faisant appel à la concertation, de voir comment le contenu a été progressivement modifié par la participation des différents acteurs. Les trajectoires passées ont été reconstituées sur la base des documents, archives, coupures de presse, complétés par des entretiens. Pour analyser les trajectoires en cours, nous avons, bien sûr, réalisé des observations participantes des divers groupes de travail, et des entretiens auprès de participants.

Dans l'exploitation des informations et discours recueillis, nous pouvons distinguer quatre niveaux d'analyse : une description des dispositifs de concertation dans leurs aspects les plus formels, une analyse des acteurs en présence, de leurs intérêts et de leur stratégie, l'analyse des trajectoires proprement dites, et pour finir, les apprentissages collectifs.

Description des dispositifs de concertation, dans leurs aspects les plus formels

Avant d'entrer plus avant dans l'analyse, nous avons estimé nécessaire de réaliser une analyse détaillée des dispositifs de concertation dans leurs caractéristiques formelles et explicites.

- Principes et objectifs génériques tels qu'ils sont présentés par les textes nationaux
- Principes et objectifs déclinés localement
- Spécificités du milieu naturel concerné (eau, air ou déchets)
- Différentes échelles géographiques et relations entre dispositifs de concertation
- Acteurs responsables de la démarche (maître d'ouvrage, maître d'oeuvre, délégations...)
- Modalités de participation prévues et procédure de concertation
- Expertise mobilisée
- Articulation formelle avec d'autres dispositifs (Inspection des Installations Classées, subvention des Agences de l'Eau ou de l'ADEME…)

Nous avons été étonnés de constater que, même dans leur définition la plus formelle, les dispositifs étudiés se présentent déjà comme des constructions politiques tout à fait particulières.

Certes, les PDED ont une forme institutionnelle relativement « standard » au sens où les objectifs, l'échelle géographique, les modalités, sont prévus par des textes nationaux, loi, décrets ou circulaires. Cependant, les instances locales conservent une importante marge de manœuvre dans la définition du dispositif, par exemple, dans le choix de l'administration qui va en assurer le pilotage. Le Conseil Général peut aussi se saisir de cette compétence.

Le SAGE, dans ses aspects les plus formels, est une construction ad-hoc. La loi sur l'eau de 1992 fixe des exigences de procédure, mais elle laisse une très grande marge de manœuvre aux acteurs locaux : tout d'abord, le SAGE est un outil que l'on peut saisir si on le souhaite (alors que le PDED est une obligation). Ensuite le périmètre du SAGE est défini de façon ad hoc (alors qu'un PDED couvre un département).

Le SAGE tout autant que le PDED s'inscrivent dans une histoire. Pour le SAGE, l'histoire est celle du bassin versant et des différentes institutions qui le composent. Pour le PDED, c'est l'histoire des conflits et des tentatives de concertation. Lors de leur mise en route, ils sont déjà le résultat d'une construction sociale et non le point de départ de cette construction sociale.

Analyse stratégique des acteurs

Notre travail de recherche vise à comprendre ce que produit la concertation, principalement en termes de connaissances et de compromis entre parties prenantes. Un des aspects essentiels de notre travail a été de repérer, dans le comportement des personnes présentes et dans leur discours, ce qui pourrait constituer des figures d'acteur cohérentes, avec des logiques d'action identifiables, des intérêts à défendre, des ressources, des interdépendances (Friedberg, 1996).

Pour reconstruire ces logiques, il nous fallait tout d'abord replacer ces démarches dans l'espace d'échange et de régulation où elles s'inscrivent. Ces démarches de concertation ne se déroulent pas dans un espace vierge, bien au contraire. Cet espace est déjà excessivement structuré et régulé : les acteurs n'occupent pas des positions semblables ; il existe des cadres réglementaires et juridiques qui définissent les usages autorisés de la rivière ou les flux autorisés de déchets, qui définissent l'identité des acteurs, leurs responsabilités, leurs droits, leurs marges de manœuvre ; les acteurs s'inscrivent aussi dans des relations d'échange.

Par exemple, pour le SAGE, on trouve les acteurs suivants : les administrations déconcentrées (CSP, DDAF, DDE, DRIRE, DIREN…), l'Agence de l'Eau, les services du Conseil Général, les différentes collectivités locales (représentées par leurs élus), l'équipe du SAGE, les usagers de l'eau dans leur grande diversité (EDF, associations diverses, syndicats mixtes). Ces acteurs sont aussi inscrits dans un système d'action plus vaste que le SAGE lui-même, autour de la gestion de la rivière, où ils sont interdépendants les uns des autres dans leurs activités, leurs projets, l'autorisation et le financement des projets... Dans les deux cas, SAGE et PDED, les relations existantes entre acteurs sont aussi marquées par des situations de conflits juridiques à répétition : à propos de nouvelles décharges et de gestion des espaces naturels, les associations environnementalistes ont accès à la possibilité de contester les décisions et ne s'en privent pas, ce qui entraîne une véritable paralysie (à cela s'ajoute, pour le SAGE Drac Romanche, une situation toute particulière créée par l'accident du Drac). La principale question est de savoir si les dispositifs de concertation, en tant qu'espace de négociation et d'échange, en tant que source de nouvelles règles formelles, sont en mesure en eux-mêmes de modifier cet espace de jeu ou au moins de distribuer quelques nouvelles cartes.

En regardant attentivement les « batailles » que se livrent les différentes institutions dans ces procédures, on voit apparaître une ligne de tension entre trois grandes catégories d'acteurs : les services déconcentrés de l'Etat, les agences publiques (agence de l'eau, ADEME) et les

collectivités locales (communes, conseil général). Quelle que soit la procédure, qu'il y ait une instance de délibération locale ou non, ces dispositifs participent (ou sont pris) dans un mouvement très marqué de décentralisation (délégation aux collectivités locales) et non simplement dans un mouvement de déconcentration de l'action de l'Etat (délégation aux administrations déconcentrées). Les administrations déconcentrées jouent, certes, un rôle important dans le pilotage, mais dès qu'elles affirment trop fortement leur autorité, elles sont immédiatement contestées par les collectivités locales, qui parviennent, en général, à faire valoir leurs vues. On perçoit aussi un rôle non négligeable des agences, AE ou ADEME, mais elles aussi sont de plus en plus dépendantes de l'action des collectivités locales, leur mode d'action (le financement de projets) s'appuyant sur l'initiative locale. L'équilibre entre ces différents groupes d'acteurs n'est pas inscrit noir sur blanc, ni dans les politiques environnementales en général, ni dans les dispositifs eux-mêmes. Les rôles des uns et des autres se jouent dans la dynamique de concertation et de négociation elle-même. Ils font l'objet d'une tension permanente.

Dans les différents groupes de travail, nous avons recueilli les prises de paroles d'individus, en général des représentants de diverses institutions. Ces personnes agissent en général au nom de leur institution, dont elles épousent la logique, tout du moins dans ses grandes lignes. Mais dans certains cas, nous nous sommes intéressés à cette personne comme acteur à part entière, inscrit dans des relations avec d'autres acteurs de son institution et avec d'autres acteurs du dispositif de concertation. Certes, il tente de représenter au mieux son institution, mais sa participation à la concertation n'est pas sans effet sur sa position. De même il est souvent conduit à négocier avec son institution, mobiliser ses autres membres, pour jouer efficacement son rôle dans l'instance de concertation. Bien évidemment, nous avons distingué les services du Conseil Général, des élus de ce dernier, ou des positions officielles prises par l'institution. De même, nous avons presque toujours distingué entre elles les différentes administrations de l'Etat, les différents services des Agences.

Analyse des trajectoires proprement dites

Ce cadre n'explique pas non plus complètement les comportements des acteurs : on peut faire l'hypothèse que les dispositifs de concertation peuvent à eux-mêmes, par la confrontation des positions, par la production de connaissances nouvelles, conduire à une révision, par les acteurs, de leurs intérêts et de leur stratégie.

Le cœur de notre travail de recherche reste l'analyse approfondie des trajectoires des schémas et plans étudiés, en prenant en compte conjointement le projet et les acteurs qui s'y associent. La « théorie de l'acteur-réseau » propose de rendre compte de la configuration du réseau, de l'évolution de cette configuration (Callon, 1991), par exemple en repérant les nœuds du réseau ou les asymétries du réseau. La notion de « porte-parole » est aussi très utile : le porte-parole est un nœud du réseau qui représente souvent une multitude d'actants. Ici, il s'agit des représentants des usagers, des habitants, des communes, de la technique, de la nature, de l'Etat, qui se rassemblent dans les différents espaces de concertation.

La théorie de l'acteur-réseau distingue trois formes d'action collective qui participent à la trajectoire d'un projet : la problématisation, l'intéressement et l'enrôlement.

La notion de « problématisation » concerne la définition du problème, des enjeux, des objectifs, des solutions. Cette problématisation se construit au fur et à mesure des interactions entre porte-parole, et de la compréhension par les acteurs des enjeux qui les concernent. On peut estimer que les instances du SAGE ou du PDED sont des lieux de confrontation des problématisations. Les discours recueillis dans ces instances et lors des entretiens consistent essentiellement à décrire des relations : des relations de cause à effets entre phénomènes, des liens entre des phénomènes et des comportements d'acteurs, des liens entre « acteurs » (qu'ils soient des individus, des collectifs ou des institutions). On peut ajouter à l'évocation de ces relations (qui correspondent aussi à des faits observables) les liens propres aux argumentations, par exemple les comparaisons, les analogies, les jugements… Chacun des participants au groupe de travail se représente son « ethno-SAGE » ou son « ethno-PDED » (selon la formule utilisée par Latour et Le Bourhis), c'est à dire sa représentation, sa cartographie des liens, sa hiérarchisation des enjeux. Le débat en commission technique contribue d'ailleurs le plus souvent à croiser ces représentations jusqu'à produire une sorte de représentation commune, tellement enchevêtrée qu'elle en devient difficilement manipulable. Les personnes présentes dans les commissions du SAGE ou du PDED, autant que l'enquêteur, se retrouvent à manipuler une quantité de relations entre actants très importante. Les uns et les autres sont tenus de prendre en considération les liens évoqués par d'autres : la contribution de tel ou tel phénomène, la dépendance de tel ou tel usage à tel ou tel état de la rivière…

La notion d'« intéressement » renvoie aux différentes tentatives des porte-parole pour modifier les liens qui les lient, pour mobiliser d'autres acteurs autour d'eux. On constate que le problème en cours de définition rencontre ou s'oppose aux intérêts des acteurs, dont la participation est pourtant nécessaire à la réussite du projet. Chacun essaie de tisser des liens, de se placer comme point de passage obligé. C'est-à-dire de montrer aux autres acteurs que leurs objectifs passent par la réalisation de ses propres objectifs. Les instances du SAGE ou du PDED sont des lieux où les différents représentants des acteurs tentent de qualifier les intérêts de leur institution et ceux des autres institutions. On peut considérer que les documents produits, études, schéma, plans, sont des tentatives d'intéressement des acteurs. La façon dont est traitée la question économique, la négociation des contreparties, fait partie des tentatives d'intéressement que l'on observe.

La notion d' « enrôlement » renvoie aux dispositifs mis en place par les uns et les autres pour fixer des rôles de chacun. L' « enrôlement », c'est de l'intéressement réussi. L'enrôlement ne se mesure pas au regard des documents produits, puisque l'on constate que ces documents ont finalement assez peu de force juridique. Mais ces démarches sont aussi des lieux où l'on construit collectivement les formes institutionnelles qui vont stabiliser le rôle des acteurs économiques et politiques, en mobilisant des dispositifs juridiques et économiques (comme le syndicat mixte, le contrat de rivière, la modification

de concession…) La question de l'« enrôlement » se pose évidemment pour les « actants » dans leur grande diversité : à la limite, on pourrait se demander, par exemple, si les déchets se laissent trier ou si les poissons reviennent là où on les attend, ou si des promeneurs viendront ou non.

Expertise économique, technique et écologique

La question de l'expertise dans l'action publique a été largement parcourue par de nombreux auteurs, dans tous les espaces de l'action publique, y compris et surtout dans les politiques de l'environnement[4]. La plupart des travaux portent sur le rôle de l'expertise scientifique dans les politiques publiques comme la lutte contre l'effet de serre, l'utilisation des organismes génétiquement modifiés ou bien le devenir des déchets nucléaires.

L'expertise dont il s'agit ici est plus modeste : il s'agit essentiellement du travail de production de connaissance, en général assuré par des bureaux d'études, connaissance de nature multiple (naturaliste, technique, socio-économique…), produite et mobilisée dans le cours du processus de concertation. Il nous est apparu rapidement que la production de connaissance pouvait jouer un rôle important : une part importante de la concertation est consacrée à la définition des cahiers des charges des études, au pilotage de celles-ci, un budget non négligeable y est consacré.

Nous nous sommes aperçus, en particulier dans le cadre du SAGE Drac-Romanche, que le pilotage des études techniques représentait un des principaux sujets de conflit entre acteurs du SAGE. Les acteurs pilotes de la démarche n'avaient pas la même représentation du rapport de la connaissance à l'action. Ce conflit est devenu un enjeu majeur de la démarche, et a eu des conséquences très importantes sur son déroulement.

Il nous a semblé que ce conflit sur les modalités de production de l'expertise était révélateur d'un difficile « réglage » des modalités de production de connaissance pour l'action. Le suivi du type ethnographique de deux commissions techniques, la commission technique sur les décharges pour le PDED, et la commission technique sur les ouvrages hydroélectriques pour le SAGE Drac Romanche, l'exploitation des comptes rendus des commissions techniques, nous a permis de comprendre comment était construite la relation entre connaissance et décision.

La grille d'analyse proposée par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe (2001) nous a semblé tout à fait pertinente pour analyser la production de l'expertise scientifique. Cet ouvrage reprend une critique désormais classique de la séparation entre l'expertise technique (les faits, la nature) de la décision politique (les acteurs, les valeurs, la culture). Dans cette logique de séparation de la technique et du politique, l'activité de production de connaissance, confiée aux experts, doit être dégagée de toute question et de toute demande politique,

[4] Sur la question de l'expertise, les premiers travaux importants sont présentés dans Theys J., Kaloara B. (1992), *La terre outragée, les experts sont formels*, Autrement, Science et société, n°1, janvier. Theys J. (ed.) (1991) *Environnement, Science et Politique, Les experts sont formels*, Vol 1., Cahier n°12, Publications du Germes. Theys J. (ed.) (1992) *Environnement, Science et Politique, Les experts sont formels*, Vol 2., Cahier n°13, Publications du Germes.

seulement orientée par une méthodologie rigoureuse. Une fois que la connaissance est produite, les acteurs politiques peuvent s'en saisir de cette « présentation objective des faits », les soumettre aux valeurs et intérêts des uns et des autres. Or, de nombreux travaux montrent que toute expertise comprend des hypothèses implicites de nature politique et que l'expertise ferme l'espace des possibles…

L'ouvrage explore ensuite de nouvelles situations de production de connaissance, comme les controverses socio-techniques ou les dispositifs de concertation et de participation, et montrent que ces situations transforment les conditions dans lesquelles les questions sont posées et les réponses sont produites. Ils utilisent l'expression de « forum hybride »[5] pour désigner ces situations. Dans ces forums, la demande d'expertise est elle-même objet de concertation entre les acteurs concernés. Chacun est conscient que la manière dont une question est formulée peut très bien orienter le recueil d'information et la recherche de solution et donc les solutions elles-mêmes. Les acteurs ont donc la possibilité de participer à la formulation des questions qui devront être traitées. La production d'expertise est itérative et concertée : les acteurs demandent des connaissances complémentaires à partir des interrogations ouvertes par les connaissances déjà acquises. Enfin la production de connaissance transforme l'identité des acteurs, redéfinit leur participation.

Ces travaux nous ont servi de plusieurs façons : qualifier la nature du conflit qui opposent les pilotes de la démarche (conflit particulièrement fort dans le cadre du SAGE, plus limité dans le cadre du PDED), qualifier les démarches elles-mêmes, comparer les démarches entre elles.

Enfin, l'ouvrage de Callon, Lascoumes et Barthes (2001, p. 219) propose de suivre les trajectoires des démarches de concertation selon deux axes :

- l'intensité de la coopération entre expertise confinée et expertise de plein air, qui peut se mesurer par exemple par la précocité de l'engagement des profanes dans la recherche
- l'exploration du collectif : un souci plus ou moins fort du collectif, l'ouverture aux acteurs concernés, l'affirmation, la prise en compte et la négociation des identités émergentes,

Un apprentissage collectif est produit par l'aller-retour permanent entre la production de nouveaux savoirs et l'émergence de nouvelles configurations sociales[6].

S'il faut résumer en quelques mots l'apport de notre étude : il s'agit d'examiner les conditions de « mise en musique » de l'utopie de démocratie délibérative, de montrer comment peut se dérouler une concertation qui a l'ambition de ressembler à un forum hybride, mais qui est aussi prisonnière de contradictions organisationnelles, de contraintes de ressources et de temps…

[5] Callon M., Lascoumes P., Barthes Y. (2001), *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Seuil.

[6] Remarquons au passage que cette façon d'aborder les apprentissages collectifs est commune à de nombreux travaux. La particularité de cet ouvrage est de l'aborder de façon dynamique à travers un collectif émergent.

TRAJECTOIRE DES SAGE DRAC ROMANCHE ET SAGE BOURBRE

1. LA RIVIÈRE, AVANT LE SAGE

Il y a de multiples façons d'expliquer le pourquoi d'un SAGE. On peut décrire ou raconter. Décrire la rivière dans son état actuel, s'attrister de son état dégradé, expliquer ses déséquilibres. On peut aussi en faire l'histoire, l'histoire des usages, des conflits d'usages, des événements, plus ou moins dramatiques, du passé.

Quand les acteurs rencontrés expliquent le pourquoi des SAGE, ils insistent généralement sur l'histoire des conflits d'usage et des pratiques de concertation antérieures. Le SAGE se présente alors comme un outil de résolution des conflits d'usage. Par cette histoire, il s'agit de montrer que les enjeux préexistent à la démarche. Ce qui n'est jamais tout à fait vrai puisqu'ils sont en grande partie reconstruits et reformulés par les acteurs qui engagent la démarche.

Dans notre restitution de l'histoire du SAGE Drac Romanche, nous avons multiplié les sources : entretiens avec les divers acteurs du bassin, récits produits au cours des commissions techniques, et enfin divers rapports (étude socio-politique préalable réalisée par un bureau d'étude, recherche en sociologie sur l'association des familles des victimes de l'accident du Drac). De même, les acteurs impliqués dans la démarche expliquent volontiers leur histoire des conflits d'usage pour rendre compte de leur motivation à participer à la démarche.

Le Drac : une histoire douloureuse

Le Drac est une rivière de montagne. Elle prend sa source dans les Hautes-Alpes. Cette rivière a été complètement transformée par l'homme : le lit principal se compose essentiellement d'une chaîne d'ouvrages hydroélectriques et de tronçons court-circuités. De même, ses affluents, des torrents de montagne, sont souvent court-circuités. En aval, la rivière traverse une grande zone industrielle (industrie chimique) puis l'agglomération grenobloise avant de se jeter dans l'Isère.

Dans le discours des initiateurs du SAGE, la concertation entre élus et usagers de la rivière s'est engagée essentiellement à l'instigation du Conseil Général avec l'association Drac-Vivant en 1991. Elle a été complètement arrêtée suite à l'accident du Drac et pendant les procès qui ont suivi cet accident, puis a redémarré timidement avant que les services du Conseil Général ne relancent l'idée de faire un SAGE.

Principales caractéristiques du Drac

Le Drac comporte une longue chaîne de barrages hydroélectriques interdépendants. Leur gestion est finement optimisée par EDF pour pouvoir répondre aux pics de consommations d'électricité. La réserve d'eau est reconstituée au printemps et en été par la fonte des neiges et des glaciers.

La chaîne de barrage commence par le barrage du Sautet, situé dans le département des Hautes-Alpes, et qui appartient d'ailleurs à un autre SAGE, le SAGE Drac-Amont. Cette

chaîne se poursuit par deux barrages : le barrage de Monteynard et le barrage de Notre-Dame de Commiers en aval. Le barrage du Monteynard peut turbiner à 300 m3/s avec une montée en régime quasi instantanée. Il se vide directement dans le second barrage : entre les deux, il y a un tronçon de rivière encaissé et inaccessible. Le second barrage peut lisser les brusques modifications de débit. La retenue du Monteynard connaît en été une exploitation touristique importante : pratique de la baignade et des sports aquatiques, bateau touristique… En aval du barrage de Notre-Dame de Commiers le Drac est court-circuité sur la totalité de sa longueur jusqu'à la confluence avec la Romanche par un canal sur lequel il y a deux autres chutes d'eau. Il reste dans le lit du Drac un débit réservé d'un 40^{e} du module (2,5 m3/s), débit insuffisant pour assurer la continuité hydraulique sur toute la longueur.

L'association Drac-Vivant

L'association Drac Vivant a été créée en 1991 par Michel Carignon, alors maire de Grenoble, qui souhaitait une action d'envergure de « réhabilitation » du Drac. Il fallait pouvoir à nouveau « boire l'eau du Drac » (polluée à l'entrée de l'agglomération par plusieurs usines) ou, au moins, rendre au Drac une vocation touristique et sportive. Cette association était essentiellement portée par les élus du Conseil Général et diverses associations partenaires. Cette association a joué un rôle de dispositif de concertation et de financement d'étude à plusieurs reprises, au gré des événements et des conflits d'usage. Pour les personnes qui prennent l'initiative du SAGE, et principalement Jean-Noël Gachet (services du Conseil Général), qui a été fortement impliqué dans l'association Drac Vivant, la généalogie du SAGE se raccroche à cette expérience.

Nous avons reconstitué, grâce aux entretiens, les principaux conflits qui avaient, à l'époque, alimenté la contestation et la concertation.

Il faut avoir en tête que jusqu'à son déboisement, l'aval du barrage de Notre-Dame de Commiers était un espace naturel sauvage qui présentait un grand intérêt sur le plan de la faune et de la flore. Il s'agissait probablement du plus vaste espace sauvage en bord de rivière en fond de vallée à proximité de Grenoble. Un centre de loisir, géré par la Ville de Grenoble, organisait l'accès à cet espace, l'information du public, l'accueil et l'accompagnement des enfants des écoles dans des parcours de découverte de la faune et de la flore. En même temps, cet espace était aussi partiellement dégradé par des activités d'extraction.

Un conflit important a opposé plusieurs années EDF et la FRAPNA à propos du déboisement de cette zone : l'essentiel du Drac étant court-circuité, le faible débit laissait proliférer beaucoup de végétation. Cette végétation présentait un risque important en cas de passage de crues, en particulier un risque de dégradation des digues. Les écologistes se sont opposés à ses déboisements du fait de l'intérêt écologique de cette zone et ont réussi à plusieurs reprises à annuler l'autorisation de déboisement devant le tribunal administratif, pour étude d'impact insuffisante.

Ce n'était pas le seul conflit d'usage : d'anciennes gravières connaissaient aussi une fréquentation pour la baignade. Les communes environnantes avaient le projet de créer une base de loisir avec baignade surveillée. La FRAPNA s'était opposée à un tel projet, risquant d'entraîner une plus grande affluence et une dégradation du cadre naturel remarquable. De

même, la ville de Grenoble n'était pas favorable à tel projet : cette zone étant située en amont du périmètre de captage de l'eau potable de la Régie des Eaux de Grenoble, eau de très bonne qualité, non traitée avant consommation. Une base de loisir aurait entraîné un risque de pollution de la nappe phréatique, alimentée par le débit réservé.

Avant même l'accident, le Drac est une rivière convoitée, de fait de la qualité de son eau, du cadre naturel préservé, de la proximité avec la ville, et ce, malgré les ouvrages EDF et la faiblesse du débit réservé. Elle fait l'objet de conflits d'usage avérés ou potentiels loin d'être résolus malgré une certaine pratique de la concertation. En fait, la principale modalité de gestion des conflits restait la mobilisation du tribunal administratif, modalité relativement efficace pour les associations écologistes puisqu'elle a conduit à plusieurs reports des projets de déboisement du lit.

L'accident du Drac

L'accident du 4 décembre 1995 a des conséquences dramatiques sur le plan humain. Il a aussi eu des conséquences importantes sur les concertations et les projets engagés. Aucun nouveau projet ne pourra se développer sur ce secteur (et sur les autres rivières à risque de l'Isère) sans qu'il soit fait la démonstration que la sécurité des personnes est assurée.

Etrangement, nos interlocuteurs, en entretien ou en commission, sont toujours restés très silencieux sur l'accident du Drac : il est à la fois présent dans les mémoires et sujet d'inquiétude, personne ne se sent légitime pour en parler. Il y a un tabou sur cet événement et les acteurs les plus à même de l'évoquer, l'association des familles des victimes, Drac 95 -Enfance et Prévention, n'est pas conviée dans les groupes de travail ni aux réunions plénières. Pour construire le récit de cet incident, nous nous sommes appuyés sur une recherche réalisée par Geneviève Decrop sur cette association de familles de victimes[7].

Le 4 décembre 1995, une classe de CE1 est partie en « classe de découverte » découvrir les traces de castor au lieu dit de la Rivoire, en aval du barrage de Notre Dame de Commiers, avec une accompagnatrice (agent de la ville de Grenoble) et leur institutrice. Ce jour là, EDF procède à un lâcher d'eau, un lâcher d'exploitation de faible importance (30 m3/s). Au moment précis où la classe revenait de l' « île des castors », au travers du lit du Drac, le flux arrive par les chenaux creusés dans le lit du Drac et emporte 6 enfants ainsi que l'institutrice, qui avait tenté de les secourir.

Quatre procès ont tenté d'établir les responsabilités. Ont été mis en examen trois cadres d'EDF pour une mauvaise gestion des risques, le maire de Grenoble et la conseillère municipale en charge de l'animation scolaire, l'institutrice, la directrice de l'école, deux inspectrices de l'Education Nationale. Après des épisodes juridiques nombreux, et la modification de la législation (la loi du 10 juillet 2000 a modifié la prise en compte des responsabilités dans les cas d'homicide involontaire), tous les prévenus ont été relaxés, sauf les trois cadres d'EDF, qui ne se sont pas pourvus en cassation.

[7] Cette recherche explique comment l'association est passée de la compréhension des faits, la recherche des responsables au travail collectif de prévention.

Le lâcher d'eau en cause relève de l'exploitation ordinaire. Comment se fait-il que des sorties aient été organisées dans des lieux dangereux ? Ceux qui les organisaient prenaient habituellement un certain nombre de précautions : l'accompagnatrice contactait le barrage pour s'informer des possibles lâchers d'eau. On ignore ce qui s'est passé ce jour-là, l'accompagnatrice étant décédée dans l'accident. Ce jour là, EDF était en grève, et la salle de commande était occupée par les grévistes. L'échange téléphonique habituel n'a probablement pas eu lieu. Puis, sur le lieu même de l'incident, l'accompagnatrice s'est retrouvée face à un territoire inconnu : les jours précédents, d'autres lâchers, très importants, ont bouleversé complètement la physionomie du lit, un lit en tresse très instable.

Après l'accident, les parents des victimes ont constitué une association, l'association Drac 95 - Enfance et Prévention, pour se constituer partie civile lors des procès. Cette association s'est donnée pour objectif de travailler avec les acteurs concernés à la prévention de ce type d'accident. Pendant la procédure juridique, la réflexion commune sur la prévention a été difficile, les différents acteurs concernés restant évidemment sur la défensive. Le fait que l'entreprise EDF ne se soit pas pourvue en cassation a apaisé la relation avec l'association : pour l'association, EDF reconnaissait sa responsabilité. Dans le même temps, EDF a accepté de collaborer avec l'association pour engager un travail de prévention.

L'interdiction de l'accès de toutes les rivières en aval des barrages

L'accident a entraîné une série de décisions par le préfet de l'Isère dans l'objectif d'éviter que ce type d'incident ne se reproduise : « brider » la chaîne d'ouvrage du Drac et interdire l'accès aux berges des rivières en aval des ouvrages hydroélectriques. Voyons plus en détail ces décisions et les réactions qu'elles ont suscitées.

Suite à l'accident, le préfet a exigé d'EDF une modification significative de l'exploitation du barrage du Monteynard, imposée par arrêté préfectoral. L'objectif était d'éviter de devoir déclencher les vannes du barrage de Notre-Dame de Commiers pour des raisons d'exploitation et de réserver l'usage des vannes pour les passages de crues. Les exploitants peuvent continuer faire turbiner à 300 m3/s le barrage de Monteynard tant que la retenue de Notre Dame n'est pas remplie. Une fois que celle-ci est remplie, le barrage de Monteynard est « bridé » : il doit turbiner à 90 m3/s, le débit maximum du barrage de Notre-Dame. Cette mesure limite bien évidemment l'ouverture des vannes, sans les éliminer, puisqu'il reste les passages de crue.

Cette décision rappelle que, sous la pression politique, une concession peut être modifiée. On comprend aussi l'intérêt de EDF à accepter une telle décision : celle-ci n'élimine pas le risque, mais elle exonère en partie la responsabilité de l'exploitant. Un incident ne pourra plus être causé par l'exploitation, mais seulement par les crues.

A la suite du premier procès en 1997, le préfet pris la décision d'interdire les activités dans les rivières ou à proximité en aval de tous les barrages du département, ce qui représente plus de 100 km de cours d'eau. Or ces tronçons de rivière présentent un intérêt réel tant sur le plan des activités de sport d'eaux vives, que pour la pêche ou la promenade. Cette décision a été immédiatement contestée par les diverses associations de pêcheurs, de protection de la nature, de sports d'eaux vives. Pour la FRAPNA, cette décision signifie l'appropriation par EDF

d'une grande partie du domaine public, au-delà de l'espace attribué par les concessions. Les associations ont obtenu gain de cause en tribunal administratif pour des interdictions concernant plusieurs tronçons. Des autorisations particulières ont été accordées par le préfet aux associations de pêcheurs et de sport d'eaux vives.

Le conflit est encore vif lors de la première rencontre de la commission technique du SAGE sur le thème des ouvrages hydroélectrique, où l'ensemble des protagonistes de ces conflits juridiques sont autour de la table, mais cette fois-ci pour engager un travail de concertation.

Lors de cette rencontre, les représentants de EDF et de la DRIRE continuent de soutenir l'interdiction, et réaffirment l'impératif de sécurité. Plus tard, lors des entretiens, le directeur du GEH nous explique que cette interdiction systématique le gène plus que ne lui est utile : en imputant aux ouvrages hydroélectriques les brusques montées des eaux, elle les stigmatise. Or, les modifications du niveau d'eau sont principalement le fait des crues naturelles. Il souhaite montrer que, indépendamment de la gestion des ouvrages, les rivières sont dangereuses. On voit d'ailleurs que la décision de « brider » l'ouvrage de Notre-Dame de Commiers avait pour principal objectif d'appuyer ce type d'argument.

La décision d'interdiction a aussi été critiquée par l'association des familles Drac 95 - Enfance et Prévention. Cette dernière pense que l'interdiction d'accès n'est pas la solution, car ces lieux restent fréquentés. Y compris à proximité du lieu de l'accident. Elle plaide pour une véritable gestion du risque là où il est le plus important et non l'interdiction. Elle préfère une fréquentation organisée qu'une fréquentation sauvage. Elle a été à l'initiative d'une concertation sur la prévention et la sécurité de l'accès autour des barrages. EDF a soutenu l'initiative. La Préfecture de l'Isère a piloté les groupes de travail autour de plusieurs expérimentations : le Furon, le Vénéon, et le Drac Aval.

Sur le Furon, diverses initiatives ont été mises en place : distribution d'un guide, mise au point d'une signalétique, action pédagogique avec un spectacle, présence de saisonniers et de gardes verts… Ces initiatives ont permis de tester le dialogue avec le public, de définir le travail des « guides de rivière » (emplois jeunes), de vérifier la compréhension des panneaux. L'association a aussi constaté la diversité des risques rencontrés par le public sur ces sites, qui vont bien au-delà du risque strictement hydraulique. Les discussions à propos du Furon ont aussi montré que les petites communes (ici Engins) n'ont pas les ressources financières et humaines pour assurer ses servitudes : l'entretien des chemins, assurer la signalisation…

L'association a milité pour une signalisation active et non passive, des sirènes plutôt que simplement des panneaux. Celle-ci a été expérimentée sur le Vénéon. Le bilan est resté mitigé : la sirène n'est pas la panacée. Elle est efficace quand il s'agit d'un site très localisé : par exemple un lieu de baignade fréquenté, à proximité d'un camping (au passage on a constaté que le camping avait des tentes dans la zone d'expansion de crue). Sur un site plus vaste, la sirène est moins efficace. De plus, la vitesse de propagation de la crue est très variable : il faudrait pouvoir la modéliser. Si on sonne trop tôt, ce n'est pas efficace. Enfin, il faut aussi étudier le site : la possibilité pour les personnes de sortir facilement du lit par exemple. Cela peut demander une certaine maîtrise du lit.

Pierre Valiron (Drac 95 Enfance et Prévention) nous a expliqué qu'il a été difficile d'obtenir d'EDF qu'elle expérimente une signalisation active. Pendant longtemps, les interlocuteurs locaux de EDF ne parlaient que de signalisation passive. Ils disaient qu'ils ne savaient pas faire de la signalisation active. Il a fallu monter très haut au sein de EDF pour que EDF bouge et accepte d'expérimenter ces dispositifs.

Enfin, EDF a expérimenté l'utilisation d'un véhicule 4x4 qui descend la rivière en précédant la crue. Ce dispositif d'alerte permet d'éviter le décalage entre l'information et la crue et il permet aussi un suivi visuel : repérer si des gens restent, sont bloqués, par exemple. L'association et EDF avaient procédé à un débriefing complet avec les pompiers, les secouristes… L'expérimentation semble avoir été assez concluante. Cependant, après l'expérimentation, aucune étude de cas formalisée n'a été produite, au grand regret de l'association.

Dans la suite des expérimentations, la préfecture avait proposé de monter un groupe de prospective, mais elle n'a pas poursuivi. Pierre Valiron lui-même ne pouvant pas consacrer l'énergie nécessaire pour se repérer dans les dédales de l'administration. Il a le sentiment que l'effort de concertation locale s'est un peu perdu dans les sables. Certes, les dispositifs de prévention (sirène et 4x4) ont été mis en place sur ces zones sensibles. Mais aucune action globale n'a été menée.

De plus, l'accès au rivage du Drac Aval n'a pas vraiment été favorisé, il est même largement découragé. La fréquentation du Drac aval reste assez limitée. Le lit de la rivière et les abords ont été complètement déboisés, ce qui a fait perdre à cet espace son caractère naturel remarquable. Le président de l'association des familles Enfance et Prévention Drac 95 se désole de voir ce périmètre devenir une sorte de no man's land.

Les collectivités locales ont abandonné tout projet d'aménagement ou d'exploitation touristique ou écologique de cette zone. Les élus et les associations redoutent particulièrement la mise en cause de leur responsabilité en cas d'incident.

Ainsi, cette période a été assez favorable à une réflexion sur la gestion des risques en aval des ouvrages. Cette concertation s'est limitée à la gestion de la situation existante, malgré les nombreuses revendications d'acteurs dispersés, l'association Drac 95 - Enfance et Prévention, la FRAPNA, pour réfléchir à une valorisation de ce patrimoine. En 1998, sur le dernier tronçon du Drac, un projet de création d'une réserve naturelle protégée est à nouveau envisagé par la Ville de Grenoble et par la FRAPNA sur les périmètres de captage de la Régie des Eaux et sur une partie du lit du Drac, mais il n'est pas question d'accès du public.

Il est intéressant de constater que les personnes à l'origine du SAGE, Jean-Noël Gachet et Christophe Sibieude évoquent peu l'incident et encore moins la concertation qui a suivi entre l'association des familles et EDF comme une des origines du SAGE. Ces événements sont occultés dans leurs récits (même s'ils réapparaissent en partie dans les groupes de travail). Ces personnes rattachent le SAGE aux expériences de concertation antérieures auxquelles ils avaient participé. Ils ont focalisé leur attention sur la mobilisation des élus : insister sur les dispositifs antérieurs pilotés par les élus est une façon de donner du sens à l'invitation à participer, aujourd'hui, adressée aux élus. Aussi, Christophe Sibieude avoue avoir peur que le

rappel de ces événements et la participation de l'association des familles des victimes ne paralysent toute réflexion sur de nouveaux projets.

La Romanche : sécurisation de la ressource en eau

La Romanche est aussi une rivière de montagne avec de nombreux ouvrages hydroélectriques : il y a plusieurs grandes retenues en amont (barrage de Grand Maison, barrage du Chambon) et des ouvrages au fil de l'eau en aval, jusqu'à Vizille puis la confluence avec le Drac. Il existe un important captage dans la nappe de Vizille en aval de la Romanche. Il s'agit du captage du SIERG, syndicat intercommunal en charge de l'approvisionnement en eau potable de toutes les communes de l'agglomération grenobloise, à l'exception d'ailleurs de Grenoble.

Le SAGE a aussi son origine dans un conflit entre le SIERG et les communes de la Romanche à propos de la sécurisation des captages d'eau potable actuels ou envisagés pour le futur. La concertation ne semble avoir jamais pris de forme structurée sur cette rivière : ce que prouvent les propos recueillis par les premières enquêtes sur la faisabilité du SAGE, ainsi que la vivacité des échanges lors des premières réunions locales du SAGE.

Pour le SIERG, il s'agissait de sécuriser ce captage : sécuriser l'amont, faciliter l'alimentation de la nappe par la Romanche, suivre et de contrôler tous les projets (déviation, routes, aménagements divers) sur cette zone et examiner les risques qu'ils font courir au fonctionnement de la nappe. La gestion des équipements hydroélectriques peut aussi avoir une influence sur le fonctionnement de la nappe phréatique, en particulier sur son alimentation. Il y a là une source de tension potentielle qui pour l'instant n'a jamais conduit à un conflit. À chaque fois que le niveau de la nappe a pu baisser, le préfet a ordonné une augmentation des débits pour qu'elle soit réalimentée. En ce qui concerne les problèmes de colmatage du lit de la Romanche, la responsabilité de ce phénomène semble plus difficile à établir : le SIERG estime que la disparition des petites crues, du fait des barrages en amont, favorise le colmatage, avis qui n'est pas partagé par EDF.

Le principal sujet conflictuel est le projet de captage de l'Eau d'Olle. Il oppose le SIERG et les communes de Bourg d'Oisans et d'Allemond. Le SIERG possède un droit de captage sur cet affluent de la Romanche. La concession EDF du barrage de Grand-Maison et du barrage du Verney prévoit la possibilité pour que le SIERG pompe 1 m3/s en aval du barrage. Selon le SIERG, l'intérêt de ce captage est double. Il pourrait présenter une sécurité d'approvisionnement en cas d'effondrement des ruines de Séchilienne dans la vallée de la Romanche (effondrement qui pourrait créer un barrage naturel pour la Romanche). La seconde raison est à plus long terme. Cette ressource de très bonne qualité pourra être exploitée à l'avenir, soit pour l'eau potable, soit pour des activités économiques. Il reste à raccorder ces captages à la vallée, ce qui représente un investissement financier très important.

Les comptes rendus des entretiens préalables[8] au projet de SAGE avec les élus de la vallée montrent bien que le projet d'exploiter ce droit de captage ne fait pas leur bonheur : pour les

[8] Sibenson Environnement, Sogreah Ingénierie, Vers une gestion intégrée du bassin versant du Drac, nov. 1998.

maires de Bourg d'Oisans et d'Allemont et pour le conseiller général du canton, le SIERG se comporte en grand seigneur. Ils lui reprochent de faire échouer les projets d'aménagement touristique (piste de ski de fond entre les deux communes) et de développement industriel (création d'une zone artisanale) à proximité de ces champs de captage. Ils contestent l'utilité publique de ce captage.

La Bourbre

Voilà comment le chargé de mission du SAGE de la Bourbre présente l'histoire de ce SAGE. La Bourbre ne ressemble guère à une rivière : canalisée la plupart du temps, elle est traversée plusieurs fois par l'autoroute, la voie ferrée, et même recouverte de plaques de béton dans le centre de la Tour du Pin. Elle a longtemps été polluée, sale, odorante… Entre la rivière et l'égout, la différence était faible. Cette rivière n'existerait plus pour personne si elle ne rappelait pas elle-même son existence, régulièrement, par ses débordements. La ville de Bourgoin-Jallieu, située au cœur du bassin de la Bourbre, a connu des inondations à plusieurs reprises. L'action des collectivités et des élus a beaucoup tardé à se mettre en place. En 1991, une étude commandée au CEMAGREF propose de recréer des champs d'expansion de crue en amont de Bourgoin-Jallieu et de limiter l'urbanisation de Bourgoin-Jallieu, à l'époque, galopante. Cette étude n'est relayée par aucun projet. Une nouvelle inondation en 1993 conduit à une mobilisation des élus situés en aval. Ces derniers commencent à demander des comptes aux élus en amont, mais cela ne se traduit pas immédiatement par l'engagement d'une concertation. Difficile de réduire le risque d'inondation sans au préalable s'entendre sur la répartition des efforts à consentir. La réduction du risque suppose des actions importantes qui ne sont pas dans l'intérêt immédiat des communes qui les engagent. Cela suppose de retrouver des zones d'expansion de crue en amont et de freiner l'urbanisation en zone inondable en aval. Ces actions sont contraignantes pour les collectivités : elles doivent renoncer à développer de nouvelles zones d'activité sur les terrains concernés. Il y a donc des conflits d'intérêt évidents entre des collectivités toujours soucieuses de développer l'activité économique et collecter la taxe professionnelle.

Des constructions collectives inachevées

Le rôle de ces récits est de montrer l'intérêt d'une gestion intégrée. Ils mettent en scène les relations complexes qu'entretiennent les phénomènes entre eux, les usages entre eux, les acteurs entre eux. Ces récits décrivent aussi la diversité des modes de résolution des conflits ou des modes de gestion des risques autour d'une rivière. A chaque fois, on trouve une construction, plus ou moins importante selon la perception par les acteurs de la gravité des enjeux. On trouve aussi des acteurs d'une grande diversité : techniciens, élus, usagers, associations… On trouve aussi de la production d'expertise, plus ou moins à même d'aider les acteurs à répondre aux problèmes posés.

Toutes ces constructions collectives sont présentées comme inachevées : pour le Drac, il y a des conflits reconnus mais non résolus, la construction sociale est comme « suspendue ». Pour la Romanche, les conflits sont émergeants, et non reconnus. La dissymétrie des positions est trop voyante, elle est objet de controverse.

Ces récits privilégient une généalogie, une filiation, parmi d'autres possibles. De cette façon, ils délimitent aussi un collectif, lui donne une histoire, lui donne du sens, même si beaucoup

de ces participants ont pu changer.

On peut toujours se demander si tous les enjeux évoqués méritent un SAGE : il est difficile de le dire a posteriori, de comparer cette situation avec d'autres bassins qui n'ont pas bénéficié de SAGE, puisque le SAGE émergeant donne déjà la parole aux élus, usagers, et à la rivière elle-même. Le travail d'enquête réalisé par Christophe Sibieude[9] après des élus a probablement permis de rendre visible des enjeux qui n'auraient peut-être pas été perçus autrement. Les enjeux identifiés méritent un SAGE, aussi parce qu'ils ont été identifiés.

2. La mise en place du dispositif SAGE

Rivière dégradée, risques, conflits d'usage, ne conduisent pas directement à la mise en place d'un SAGE. Encore faut-il que certains acteurs suffisamment légitimes en prennent l'initiative et mobilisent autour d'eux. Leur premier travail, après avoir convaincu un premier réseau d'acteurs de l'intérêt du projet, est la définition du périmètre : c'est la première étape formelle. C'est aussi une étape importante d'organisation de la concertation : on décide qui est dedans, qui est dehors, qui est concerné, qui ne l'est pas… Au fur et à mesure que le dispositif prend forme, divers acteurs s'agrègent, chacun porteur de sa formulation des enjeux, sa « problématisation ». Enfin, quand les divers acteurs, techniciens des collectivités locales, services de l'Etat, Agence de l'Eau, principaux usagers de l'eau, ont construit le dispositif, défini le périmètre et les enjeux, et même parfois, engagé les premières études, il s'agit d'aller chercher les élus pour constituer la CLE, pour participer aux commissions techniques. Les élus sont souvent les derniers mobilisés.

Déjà, à cette étape de mise en place du dispositif, on trouve un certain nombre d'irréversibilités. Les acteurs voient leurs marges de manœuvre se réduire par un processus d'engagement. Pour mobiliser les acteurs, les « initiateurs » donnent du sens à la démarche et donc expliquent les enjeux, et éventuellement, envisagent ce que cette démarche produira. Cela les engage vis-à-vis de leurs interlocuteurs.

2.1. Qui prend l'initiative ?

Divers acteurs peuvent être à l'origine du SAGE. Quand on rentre dans le détail du processus d'émergence, on trouve des « techniciens » des services de l'Etat ou des collectivités locales, qui, de façon plus ou moins indépendante des « politiques », pensent à utiliser le dispositif SAGE. En général, ils perçoivent la dimension politique des problèmes ou enjeux à résoudre, souhaitent mobiliser davantage les élus pour aboutir à des actions collectives à même de résoudre ces problèmes. Ils se chargent aussi de tout le travail préparatoire, de la négociation du périmètre, de monter la structure ou de chercher une structure pour prendre en charge le SAGE, puis désigner ou recruter le chargé de mission.

Les représentants des usagers de la rivière peuvent aussi jouer un rôle non négligeable : dans le cas du SAGE Drac Romanche avec le SIERG, ou le cas de la Basse Vallée de l'Ain où les

[9] Sibenson Environnement, Sogreah Ingénierie, Vers une gestion intégrée du bassin versant du Drac, nov. 1998

associations de pêcheurs ont relayé un projet qui risquait de s'affaiblir faute de mobilisation des élus[10].

La mobilisation des élus est presque toujours la plus tardive, même lorsqu'il existe des instances de concertations auxquelles ils participent, comme l'association Drac-Vivant.

En ce qui concerne le Drac et la Romanche, l'idée d'un SAGE n'était portée, au départ que par un seul acteur le SIERG. Dès la publication de la loi sur l'eau et la définition de la démarche, le SIERG avait demandé au préfet la mise en place d'un SAGE sur l'ensemble du bassin de la Romanche, avec pour principal objectif la préservation de la ressource en eau potable et la sécurisation du captage de Vizille. Le préfet n'avait pas donné suite à cette demande.

De façon complètement déconnectée, en 1997, Jean Noël Gachet (service environnement du Conseil Général) décide de mobiliser le Comité Drac-Vivant, qui était en sommeil depuis l'accident du Drac. Il s'agissait de relancer, sous une forme plus institutionnelle, la démarche de concertation engagée au sein du Comité Drac-Vivant. Le projet de SAGE alors envisagé concernait un périmètre assez restreint, l'aval du Drac et de la Romanche, avec pour principaux objectifs la sécurisation de l'alimentation en eau potable des deux réseaux et la question de la valorisation du tronçon court-circuité en aval de l'ouvrage de Notre-Dame de Commiers.

Le Conseil Général a financé deux études, une étude technique (recenser l'ensemble des informations techniques disponibles sur le bassin versant) et une enquête auprès des acteurs politiques et économiques du bassin pour étudier l'opportunité de monter un SAGE. Christophe Sibieude (Sibenson Environnement) a rencontré 70 personnes[11]. Christophe Sibieude est un expert du dispositif SAGE : il vient de réaliser une étude importante pour le compte de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne sur le thème de la concertation et de la communication dans les SAGE et a eu la possibilité de s'entretenir avec les participants de divers SAGE de ce bassin.

Jean-Noël Gachet et Christophe Sibieude ont joué un rôle de leadership incontestable lors de cette période : ils prennent l'initiative, ils convoquent et animent les rencontres du Comité Drac-Vivant, ils rassemblent des élus autour du projet. Ils interpellent les partenaires pour monter les dossiers. L'enquête a joué un rôle mobilisateur : le fait d'interroger les gens sur leurs attentes en matière de gestion de l'eau a probablement attiré l'attention des élus sur cet enjeu. Jean-Noël Gachet obtient un engagement du Conseil Général dans les modalités de

[10] La monographie de Sophie Allain du montage du SAGE BVA est impressionnante : opposition entre Conseil Général, service de l'Etat et Agence sur l'opportunité d'un SAGE qui entraîne d'importants délais, les associations de pêcheurs vont chercher les élus pour relancer le projet, convoquer la CLE…

[11] Cette enquête préalable répond tout à fait à la recommandation formulée par le Rapport d'étude du fonctionnement des contrats de rivière en Région Rhône-Alpes, rédigé par ADAGE et ASCA : mener, en préalable à l'engagement de toute procédure, une étude d'opportunité dont les principaux buts seraient de répondre aux questions suivantes : l'outil choisi est-il pertinent, le territoire est-il pertinent, le porteur de projet est-il légitime…

financement des études et du SAGE. Le Conseil Général prendra en charge une partie du financement, la part des collectivités locales, le reste étant financé par l'Etat, les Agences de l'Eau, la Région. Dans le département de l'Isère, cette situation est inhabituelle : dans le cas du SAGE Bourbre, les communes du périmètre participent au financement du SAGE. L'engagement du Conseil Général dans la démarche est donc très marqué : il anticipe celui des communes, au départ plus réservées sur la démarche.

L'initiative est aussi soutenue très tôt par les services de l'Etat en charge de la gestion de l'eau, en particulier la DDE. Ils attendent du SAGE qu'il fournisse des éléments (connaissance et orientations) qui faciliteront les arbitrages ultérieurs, la résolution des conflits d'usages, et les décisions en matière d'aménagement. Le Chef de Service Eau, Environnement, Risque de la DDE nous expliquait que les services de l'Etat sont souvent démunis dans les situations d'arbitrage. Ils souffrent de l'absence d'une vision intégrée du bassin : faute de connaissance, par exemple, ils ne peuvent contester une étude d'impact faite par un maître d'ouvrage. Les études d'impact examinent le plus souvent les conséquences immédiates et ignorent les effets à distance. Une connaissance plus globale permet donc de mieux orienter ces études. Enfin, la logique de la loi sur l'eau est de décentraliser la gestion de l'eau : l'Etat ne peut systématiquement réaliser les arbitrages, ce sera le rôle de la Commission Locale de l'Eau.

La structure porteuse du SAGE est désignée en 1999 : il s'agit du syndicat mixte départemental d'eau et d'assainissement (SMDEA), un organisme d'étude à vocation départementale, proche du Conseil Général, d'ailleurs dirigé par un ancien conseiller général et conseiller régional. Un chargé de mission, Thierry Xouillot, est recruté par le SMDEA. Il a une expérience professionnelle courte en agence d'urbanisme. Un second chargé de mission, avec des compétences plus techniques (environnement, géographie, cartographie) est recruté un peu plus tard.

Pour le SAGE Bourbre, le Syndicat Mixte d'Aménagement du Bassin de la Bourbre (SMABB) a joué un rôle très important dans la mise en place du dispositif. En 1994, suite aux inondations répétée, le sous-préfet a l'idée d'utiliser le dispositif SAGE proposé par la loi de 1992 pour engager une concertation entre élus sur la gestion de la rivière. L'Agence de l'Eau soutient le projet. Le SMABB dont la principale fonction est de réaliser la maîtrise d'ouvrage pour des aménagements des cours d'eau (requalibrage, enrochement), est mobilisé dans la démarche. Les élections municipales de 1995, le changement du sous-préfet, puis des changements des personnes de l'administration, retardent le projet qui est finalement engagé en 1997. La mobilisation des élus est assez faible. Il n'y a pas vraiment d'élu moteur ou même demandeur. L'administration locale et la sous-préfecture ne sont pas mobilisées non plus. Beaucoup pensent que le SAGE était une affaire qui concerne l'Agence de l'Eau et le SMABB. Les techniciens SMABB ont beaucoup œuvré pour intéresser les divers acteurs, y compris le nouveau sous-préfet. Le périmètre est arrêté en 1997 et la CLE est constituée en 1998. Le SMABB est choisi pour porter la démarche. Un technicien du Syndicat est nommé chargé de mission du SAGE en 1999.

2.2. LA DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE : COMMENT DÉCOUPER UN TERRITOIRE ?

Définir un périmètre, c'est définir sur quelles rivières on travaille, mais aussi quelles sont les communes et les activités que l'on va questionner. Un périmètre inclut et exclut. La rivière étant un système comportant de nombreux liens et interdépendances, un système toujours ouvert vers l'aval, tout découpage pose évidemment problème.

Dans le cas du SAGE Drac-Romanche, le périmètre regroupe presque tout le bassin versant. Regardons plus en détail comment s'est formé ce nouveau « collectif ». Au départ, Jean-Noël Gachet et Christophe Sibieude pensaient à un petit périmètre, limité à l'aval du Drac et de la Romanche. A leurs yeux, il y avait là les enjeux les plus forts. Mais le SIERG s'est opposé à l'idée d'un petit périmètre, car celui-ci enlevait tout espoir d'un SAGE sur l'ensemble du bassin de la Romanche, ce qui était son principal objectif. En même temps, un SAGE limité au bassin de la Romanche plaçait le SIERG et les élus de l'amont en situation d'opposition frontale. Les élus de l'amont auraient refusé de se retrouver piégés ainsi. Par contre, les élus de l'amont ne se sont pas opposés à l'idée d'un SAGE sur l'ensemble du bassin du Drac et de la Romanche. Un plus grand périmètre permettait aux élus des communes de l'Oisans, qu'ils soient dans le bassin de la Romanche ou du Drac, de constituer un collectif fort vis-à-vis des communes de l'aval. Le SIERG, opposé au départ à l'idée d'un SAGE sur l'ensemble du bassin, est revenu sur sa position compte tenu du conflit qui l'oppose aux élus de l'amont. Dernier élément en faveur d'un périmètre élargi : l'Agence de l'Eau en a fait une condition préalable au projet. Elle souhaitait un périmètre cohérent : le bassin versant dans son ensemble, seule possibilité pour prendre en compte l'ensemble des interactions entre usages, pour aborder la question de la gestion quantitative.

Les communes rurales de l'amont ont hésité à s'engager dans la démarche : certaines d'entre-elles n'ont pas d'équipement d'épuration. Pour les communes de petites tailles, comme les communes du Trièves, en amont de l'Ebron, cela pouvait signifier devoir investir. Pour les communes plus importantes comme celles du Plateau Mateysin (la Mure, Susville, La Motte d'Aveillan), l'investissement dans des équipements d'épuration était devenu une obligation, indépendamment du SAGE. Le Conseil Général leur a expliqué qu'une gestion intégrée signifie aussi subventions : le SAGE donnera lieu rapidement à des contrats de rivière et donc un soutien de l'Agence de l'Eau et de la Région aux investissements. Regrouper dans un même SAGE deux bassins versants, la Romanche et le Drac, n'était pas sans poser problème : ces deux bassins correspondent malgré tout à des espaces géographiques différents, séparés par les montagnes, qui ont peu d'histoire politique commune. La plupart des élus de la Romanche n'avaient jamais été mobilisés dans le comité Drac-Vivant.

La définition du périmètre, la définition d'un collectif

Ainsi, la définition du périmètre est-elle autant une affaire politique que technique : le périmètre fonde le collectif, définit la frontière entre ceux qui sont dedans et qui vont pouvoir négocier et ceux qui sont dehors, qui n'auront pas accès à l'information et la négociation (ou un accès moindre). La définition du périmètre est autant le résultat d'une rationalité technique - envisager un bassin versant dans son ensemble - que le résultat d'une négociation entre acteurs. Quelle stratégie suivre : vaut-il mieux exclure d'emblée les entités qui risquent de

remettre en question toute construction ? Vaut-il mieux diluer dans un collectif impersonnel les tensions qui sinon, apparaîtraient de façon trop frontale ? Faut-il suivre la rivière au fil de l'eau et remonter à chaque fois que les interdépendances l'exigent ? La définition du périmètre est lourde d'enjeux, mais ceux-ci sont plus ou moins bien perçus par les acteurs qui en ont la charge. Il est clair que le périmètre du SAGE Drac Romanche montre un choix évident pour un collectif vaste, à même de relativiser les tensions locales. Le périmètre du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (voir la monographie en fin de rapport) a pour lui beaucoup d'argument, mais exclut du collectif la chaîne d'ouvrages hydroélectriques, entités pourtant essentielles de la gestion des débits.

2.3. QUI QUALIFIE LES ENJEUX ?

Les initiateurs de la démarche sont les principaux acteurs de la définition des enjeux. Ils ont une bonne connaissance des conflits et des tentatives de concertation, où ils ont été en général impliqués. Leur formulation des enjeux est très marquée par une appréciation politique des relations entre les acteurs du territoire. Ils ne sont pas libres dans la formulation des enjeux, puisqu'il s'agit, par cette formulation, de mobiliser au mieux ces acteurs : expliquer le pourquoi, offrir une visée, éviter toute position accusatoire…

Des acteurs institutionnels s'associent au processus et sont porteurs de nouveaux enjeux ou travaillent à reformuler les enjeux formulés initialement. Cette reformulation est principalement le fait d'acteurs extérieurs au territoire, qui n'ont pas été ou peu impliqués dans les dispositifs de concertation antérieurs. Ils puisent leur légitimité essentiellement dans le SDAGE et dans la politique de l'eau telle qu'elle est définie par la Loi sur l'Eau.

En général, le thème de la réhabilitation du milieu est principalement porté par l'Agence de l'Eau et la DIREN. Cette insistance particulière tient probablement au mode d'intervention de ces deux structures. L'Agence a dans ses objectifs de participer à l'effort de réhabilitation du milieu, mais elle ne peut pas prendre l'initiative de faire des études sur les possibilités de réhabilitation là où elle le souhaite. Elle ne finance que des études sur l'initiative des communes ou des syndicats intercommunaux, qui ont rarement en projet la réhabilitation. Il s'agit donc de glisser le thème réhabilitation des milieux à chaque fois qu'on lui demande d'intervenir, même si la demande initiale est autre, comme la prévention des inondations. Les SAGE sont donc une opportunité de faire mener ce type d'étude.

Cette reformulation des enjeux sera plus ou moins importante selon le mode de leadership du SAGE. On peut dire que, pour le SAGE Basse Vallée de l'Ain, la question du milieu naturel est centrale dès le départ. Pour le SAGE Bourbre, l'Agence de l'Eau a une influence importante, elle y assure un leadership fort, le milieu naturel est assez présent mas pas dominant.

Dans le cas du SAGE Drac-Romanche, les enjeux formulés à la création du SAGE restent dominants. Jean Noël Gachet et Christophe Sibieude ont donné une orientation particulière au SAGE. Les services départementaux de l'Etat, DDE et DDAF suivent le projet et font toute confiance. Les usagers de l'eau (eau potable, associations sportives, pêcheurs…) et associations écologistes participent assez activement à ces phases amont et valident cette

orientation. L'enjeu écologique est fortement soutenu par les associations écologistes et en particulier par Jacques Pulou, membre de la FRAPNA, très présent malgré son activité professionnelle, apprécié pour sa connaissance du bassin et des dispositifs de gestion de l'eau (il représente la FRAPNA au Conseil de Bassin RMC). Il est considéré comme incontournable par les autres acteurs.

Avant que la CLE ne soit constituée, en 2000, des études techniques sont engagées. Le choix des études techniques et la définition des cahiers des charges, questions éminemment importantes pour la suite, ont été prises avant la constitution de la CLE. Plusieurs arguments sont avancés par Jean-Noël Gachet, des Services du Conseil Général, pour justifier cette inversion de calendrier. Premier ensemble d'arguments : la mise en place de la CLE, procédure officielle pilotée par la préfecture, risque d'être longue, alors qu'en même temps, il existe des problèmes qui doivent trouver rapidement des solutions comme l'assainissement du Plateau Mateysin, et l'enquête réalisée en 1997 a eu un effet mobilisateur important ; elle a créé une attente. Compte tenu des délais habituels des SAGE, attendre la constitution de la CLE pour lancer les études aurait entraîné un retard trop important. Deuxième ensemble d'arguments : l'étude et l'enquête réalisées en 1997 et 1998 semblent suffisantes pour spécifier les thèmes et les localisations pour des études techniques préalables. Ces thèmes ont aussi été validés par le comité Drac-Vivant (élargi à l'ensemble des acteurs du territoire et rebaptisé Pré-Commission Locale de l'Eau). Enfin, pour rédiger les cahiers des charges d'étude, des groupes techniques sont créés : participent à ces groupes techniques l'ensemble des acteurs usagers de l'eau, quelques élus, et les techniciens de l'Etat.

Parmi les études programmées, on trouve les études habituelles nécessaires à tout état des lieux : étude de la qualité des eaux de surface, étude de la géomorphomologie, recensement des zones humides. On trouve aussi deux études liées à des enjeux plus clairement identifiés par les acteurs : l'assainissement du Plateau Mateysin, et une étude sur les conflits d'usages autour des ouvrages hydroélectriques.

Le Plateau Mateysin est présenté au début du SAGE comme le point noir du territoire en matière d'assainissement : absence d'assainissement pour plusieurs communes importantes, pollutions industrielles dans un contexte économique difficile de fermeture des mines de charbon de la Mure et de disparition des activités associées. Le Conseil Général s'était déjà mobilisé sur ce dossier en finançant une étude en 1994. Mais les communes sont restées divisées sur les solutions communes et leurs contributions respectives, espérant en même temps retarder les échéances. Le Conseil Général, soutenu par les services de l'Etat, espère que le SAGE contribuera à faire avancer ce dossier jusqu'à la définition d'un contrat de rivière. Réciproquement, des avancées significatives sur ce dossier illustreront l'intérêt de la démarche SAGE et sa capacité à offrir des réponses concrètes aux élus.

Le titre « réhabilitation du milieu récepteur du Plateau Mateysin » cache mal le compromis trouvé entre la préoccupation du Conseil Général d'étudier la faisabilité une solution commune pour l'assainissement et l'engagement d'une concertation entre les communes, et le souci d'autres acteurs, comme l'Agence de l'Eau et la DIREN, de mobiliser les financements essentiellement sur des études focalisées sur le milieu, son état, son évolution et les actions à engager pour le réhabiliter.

Le thème d'étude sur l'hydroélectricité et les autres usages (lot 6) renvoie initialement très explicitement aux tensions existantes autour du Drac Aval, entre la gestion des ouvrages, l'approvisionnement en eau potable, le rétablissement du milieu naturel, la sécurisation de l'accès, l'usage par les industriels... Le Conseil Général considérait que la recherche d'une solution concertée sur cet espace donnerait des éléments de méthode pour gérer les principaux conflits d'usages sur l'ensemble du territoire. Christophe Sibieude, à l'occasion d'une des réunions du comité de suivi du lot 6, explique que l'enjeu des ouvrages hydroélectrique était plus consensuel que l'autre enjeu fort du bassin, la sécurisation de la ressource d'eau potable, où il y a plus clairement un conflit d'intérêt, un conflit probablement pas assez mûr, et qui risquait de paralyser l'engagement du SAGE. Enfin, le SDAGE RMC est mobilisé comme argument pour légitimer une réflexion sur les débits réservés, puisque le SDAGE évoque cette possibilité[12], malgré le fait que le bassin Drac-Romanche n'est pas présenté comme prioritaire par le SDAGE pour une modification des débits réservés.

> En ce qui concerne **le SAGE Bourbre**, le SDAGE, relayé principalement par l'Agence de Bassin, joue un rôle non négligeable dans la requalification des enjeux, au départ assez marqués par le risque d'inondation. Le SDAGE est porteur d'objectifs particuliers sur cette rivière. Deux enjeux repérés par le SDAGE sont donc repris dans le SAGE de la Bourbre : la qualité physico-chimique de l'eau et la protection des zones humides.
>
> La rivière reçoit des rejets domestiques, industriels et agricoles, malgré un débit assez faible. Les rejets d'origine industrielle très importants par le passé ont été considérablement réduits, mais il reste encore une pollution azotée (d'origine domestique) et une pollution toxique (d'origine industrielle et des

[12] *« Le SDAGE rappelle l'importance, pour la préservation des milieux aquatiques, du respect des débits réservés tels que définis réglementairement et imposés aux gestionnaires d'ouvrages dans le cadre de leurs cahiers des charges ou règlements d'eau. Le SDAGE souligne, par ailleurs, l'intérêt qu'il y aura à développer progressivement la notion d'objectifs de quantité à fixer à l'aval d'ouvrages modifiant le régime des eaux ou de tronçons de rivières nécessitant, à un titre ou à un autre, un suivi et une amélioration de la gestion des débits. Une telle démarche entreprise dans un premier temps dans un cadre volontaire et/ou contractuel pourrait ultérieurement être reprise par la réglementation.*

Ces objectifs de quantité devront prendre en compte les contraintes liées à :

- *la préservation du fonctionnement physique des milieux par une gestion modulée des débits visant à l'atténuation des effets des éclusées, le maintien de la capacité morphogène de certaines crues, le maintien des connexions hydrauliques avec les milieux annexes, etc.*
- *la préservation de la capacité auto-épuratoire du cours d'eau, des espèces et de leurs habitats en définissant notamment un débit biologique minimum en deçà duquel la rivière connaît un déséquilibre biologique notoire ;*
- *la pratique des différents usages qui s'exercent tout au long du cours d'eau en s'attachant à définir les conditions de satisfaction des usages les plus exigeants, et notamment l'eau potable, en particulier en période de crise »*

Le SDAGE demande de poursuivre les réflexions avec EDF sur la gestion des barrages pour réhabiliter et préserver la dynamique fluviale en liaison avec la problématique nappe/rivière (…).

Dans certains cas, il s'agira pour les partenaires de mettre en œuvre des solutions techniques et financières pouvant aller au-delà des strictes contraintes réglementaires actuelles (loi 1919 et loi " pêche ")

infrastructures routières). La rivière avait été classée prioritaire pour le SDAGE, qui avait pour objectif le rétablissement de la vie biologique dans la rivière, une réduction très significative des toxiques dans le cadre d'un objectif plus global de réduction de 50 % des pollutions toxiques sur l'ensemble du périmètre du SDAGE. L'Agence de l'Eau avait choisi la Bourbre comme rivière pilote et avait commencé à travailler avec la DRIRE, et anticipait des difficultés dans la mobilisation des acteurs locaux.

Mais cette pollution toxique n'est pas une priorité pour le territoire : elle n'atteint que les eaux superficielles et n'a pas de répercussion sur les eaux souterraines où l'eau potable est pompée. Il n'y a pas d'urgence sanitaire, et comme aucun usage touristique de la rivière n'est prévu, il n'y a pas de réelle ambition. De l'avis du chargé de mission, cette question aurait pu éventuellement être réglée par un contrat de rivière : la rivière est considérée comme prioritaire pour le SDAGE, ce qui permet déjà aux activités polluantes de bénéficier de subventions significatives pour financer les investissements nécessaires.

L'Agence de l'Eau a néanmoins insisté pour que cette question soit prise en charge par le SAGE. L'Agence bénéficie, avec le SAGE, d'un dispositif local de concertation, qui lui manque pour avancer sur ce dossier. Le SAGE offre aussi une autre légitimité, peut-être plus politique et plus locale, à ce projet de réduction des pollutions toxiques : les industriels ne pouvaient pas fuir en disant « *seuls les industriels font des efforts* » ou bien *« c'est un caprice de la DRIRE* » puisqu'ils s'insèrent dans une démarche globale où tout le monde est mobilisé.

Second thème issu du SDAGE et moins porté par les acteurs locaux : les zones humides. Le SDAGE prévoit au moins de maintenir la surface des zones humides (protéger les zones existantes et recréer des zones humides à chaque fois que l'on en détruit) ou même augmenter cette surface. Seules les associations écologistes sont favorables. Là aussi, la pression de l'Agence de l'Eau a été déterminante pour que ce thème difficile soit sérieusement pris en charge par le SAGE.

Le collectif s'élargit vers des entités davantage distantes, porteuses d'une politique publique définie par les SDAGE et de préoccupations naturalistes fortes : réhabilitation de la rivière, lutte contre les pollutions toxiques… Le chevauchement de ces deux constructions suppose un travail important de reformulation et de traduction des enjeux, de telles façons qu'ils soient acceptés dans cet espace déjà partiellement institutionnalisé.

2.4. LA MOBILISATION DES ÉLUS

Quand le législateur a rédigé la loi sur l'eau, il a souhaité que les élus soient des acteurs prépondérants de la démarche SAGE, probablement pour compenser le déficit démocratique parfois reproché au fonctionnement des Agences de l'Eau. Cela s'est traduit par l'attribution au collège des élus d'une majorité des représentants dans la CLE. Ce faisant, il a créé une contrainte non négligeable pour les animateurs : la démarche a besoin d'une forte participation des élus et pas seulement d'une participation des « usagers » de l'eau. Examinons les premières étapes de la mobilisation des élus autour de la constitution de la CLE, puis écoutons les élus évoquer leur rôle, et plus globalement leur évaluation de la démarche.

L'art de composer une CLE

Latour et Le Bourhis (1995) ont donné le titre « la CLE de tous les dangers » au chapitre de leur rapport consacré aux tensions qui traversent cette institution fragile. La CLE est le premier instrument de mobilisation des élus dans la démarche. Il est important que sa composition reflète de façon équilibrée le territoire. Cependant, il y a de multiples façons de considérer cet équilibre : équilibre entre communes rurales et communes urbaines, équilibre entre amont et aval, représentants de tous les sous-bassins. Certaines « problématisations » des relations et des équilibres dans le territoire sont souvent privilégiées.

Pour Jean Noël Gachet, le comité Drac-Vivant préfigure la future CLE. Il s'efforce de composer au mieux ce comité, devenu « pré-CLE », en le rééquilibrant en direction des communes pour l'instant peu mobilisées. Il souhaite composer au mieux cette Pré-CLE, dans le but d'éviter que celle-ci soit remise en question et que la démarche engagée jusqu'à présent soit remise en question au moment de la désignation de la CLE. Son principal souci est la continuité du collectif ainsi formé.

En fait, les élus du territoire restent en retrait pendant la phase de définition du périmètre du SAGE et la programmation des premières études : la préparation des élections municipales, puis les réorganisations des communes qui les ont suivies, n'ont pas rendu possible leur mobilisation. A tel point que beaucoup se demandent si la démarche n'est pas simplement portée par Christophe Sibideude et Jean Noël Gachet[13]. Les élections de 2001 renouvellent les élus du territoire : le Conseil Général change de majorité. Il faut donc mobiliser les nouveaux élus et repenser la composition de la CLE avec cette nouvelle donne. D'après les textes qui régissent les SAGE, la moitié du collège des élus doit être désignée par l'Association des Maires, ce qui laisse une incertitude supplémentaire (et des délais supplémentaires). La CLE est promulguée officiellement le 6 décembre 2002, trois ans après la décision d'engager la démarche.

La composition de la CLE est le reflet de ce souci de représentation de toutes les collectivités et de tous les usagers du bassin. Elle est, sans surprise, très proche de la pré-CLE, ce qui montre que le travail de constitution du collectif a été reconnu. On retrouve le souci de représentation dans le choix du président et des vice-présidents. Le président de la CLE, Charles Calvin est conseiller général, sa circonscription appartient au plateau matheysin. Les vice-présidents représentent chaque bassin versant, et sont à la fois élus d'une commune de chaque bassin et présidents (ou vice-présidents) de syndicats mixtes d'assainissement ou d'approvisionnement en eau potable. Ce sont des acteurs forts du territoire.

Le collège des élus (26 membres) comprend pour moitié les représentants (présidents ou vice-présidents) des principaux syndicats mixtes ou régies, d'assainissement qui interviennent sur le bassin. Ils sont présents dans cette instance en tant qu'élus et en tant qu'usagers du bassin. Le reste du collège des élus a été défini par l'association des maires et adjoints de l'Isère, qui

[13] Cela se traduira d'ailleurs par une maladresse de la part des animateurs de la démarche : la convocation à la première assemblée de la pré-CLE est signée par Jean Noël Gachet et par Thierry Xouillot (chargé de mission) et non par un élu du Conseil Général. Les membres de la préfecture ne se sont donc pas rendus à cette réunion, signalant par ce geste que la démarche doit d'abord être portée par les élus et non des techniciens.

ne s'est pas beaucoup écartée des propositions du Conseil Général. On trouve une participation relativement équilibrée des communes de l'amont (communes de montagne) et de l'aval (communes de l'agglomération grenobloise). Cet équilibre était une condition d'une bonne légitimité de la CLE, dont la composition a finalement été peu contestée, sauf une fois, par la Ville de Grenoble, qui s'est inquiétée que la démographie du territoire ne soit pas assez bien représentée.

Participation des élus et rôles des présidents

Compte tenu des longs délais de composition de la CLE pour le SAGE Drac Romanche, les élus n'ont commencé à jouer un rôle actif qu'en début 2003. Il nous a paru prématuré de réaliser une enquête auprès d'eux sur leur participation au SAGE. Certes, des élus ont toujours été mobilisés sur ce projet, en tant qu'usager de l'eau, et dans ce cas, leur position ne différe pas de celle des « techniciens » (que nous avons interviewés). Dans les commissions techniques, les élus interviennent principalement en tant qu'usagers de l'eau. Leurs techniciens sont assez systématiquement présents à leur côté. Au niveau du pilotage du SAGE, tant que la CLE n'était pas définie, le président de la Pré-CLE s'est relativement peu mobilisé. A partir du moment où la CLE a été définie, sa participation a été plus significative. De même pour les vices-présidents.

Sur la participation des élus, le SAGE de la Bourbre avait déjà une plus longue expérience. Il nous a paru intéressant de mener une enquête plus complète auprès des élus. Nous avons donc rencontré le président de la CLE et trois présidents de commission technique[14].

Le président de la CLE de la Bourbre appartient au camp politique majoritaire dans le périmètre. Il est élu au Conseil Général : son canton est au cœur des conflits (Nord de Bourgoin-Jallieu). Le chargé de mission explique qu'il est maire d'une commune considérée par beaucoup comme le mauvais élève du territoire : obtenir son engagement dans la démarche est déjà un signe pour les autres élus. Il a donc été choisi (par les promoteurs de la démarche) pour sa capacité à mobiliser autour de lui les autres élus.

Voilà comment le président de la CLE entend sa mission. Il souligne tout d'abord les aspects les plus formels : assurer le fonctionnement de la structure CLE, chercher les financements et les différents partenaires, convoquer les différentes réunions et assemblées. Puis les aspects moins formels et plus politiques : recenser toutes les informations disponibles, « laisser agir » le processus de concertation pour recueillir les positions de chacun, consulter les Présidents de commission…

Les autres élus participants ont une très forte attente vis-à-vis du président, qui doit se comporter comme un véritable médiateur : il est essentiel de donner la parole aux acteurs, porteurs de discours divers (économique, écologique, social…) parfois contradictoires. Ensuite, il s'agit de « faire écouter », c'est à dire veiller à ce que toutes les opinions soient exprimées et entendues, chacun devant être respectueux des positions de l'autre. Il doit tenter de faire progresser le consensus.

[14] Aurélie Duet, La participation des élus au SAGE Bourbre, mémoire court de DEA

Les élus indiquent que le rôle de Président de commission est un rôle avant tout politique et qu'il doit être largement complété et soutenu par la présence d'un technicien. En effet, une connaissance scientifique et technique est une base indispensable de réflexion pour les groupes de travail. Les présidents de commission technique précisent qu'ils ont aussi pour objectif d'élever le niveau de connaissances des participants sur les sujets abordés.

La principale limite à la participation des élus est leur disponibilité : en effet, ils ont la plupart du temps de multiples fonctions, électives notamment, ce qui les empêche de consacrer tout le temps nécessaire à ce type de démarche, le temps nécessaire pour digérer la connaissance technique à leur disposition.

Le SAGE représente-il, pour un élu communal, une réduction de sa marge de manœuvre, une diminution de ses prérogatives dans les domaines de l'eau ? Pour les élus rencontrés, l'articulation entre le rôle de maire et de membre du SAGE ne semble pas problématique. En effet, ils déclarent au contraire que le SAGE est très utile aux maires, car c'est un puissant outil de connaissance. Il leur permet de prendre, même au niveau de leurs communes, des décisions de façon plus éclairée qu'auparavant. Leur participation au SAGE est d'ailleurs l'occasion de réexaminer, voire d'affiner leur rôle d'élu. On peut aller plus loin et suivre Alain Faure (2001) lorsqu'il affirme que « *la territorialisation croissante de l'action publique modifie la donne politique pour les élites locales.*» En effet, elle permet aux élus d'investir des projets aux frontières extra-municipales et les mène sur la voie d'une relative autonomisation, par rapport à l'Etat notamment.

Au-delà des discours contradictoires et des conflits d'intérêt entre acteurs, il faut noter que les élus sont, eux, pris dans des tensions internes car ils sont tiraillés entre des logiques opposées. En effet, en tant que membres actifs du SAGE, ils s'imposent d'être attentifs aux préoccupations environnementales, mais leurs rôles d'élu les obligent aussi à être soucieux des problèmes économiques et sociaux. Ils se sentent « ballottés » par des contradictions qui peuvent se révéler quelquefois difficiles à gérer.

Les entretiens réalisés permettent de souligner dans le discours des élus la prégnance des préoccupations économiques pour leur commune. Citons un exemple de situation délicate dans laquelle se trouve l'un des élus. Dans l'une des villes du Nord Isère, les études menées par le SAGE ont fait apparaître des terrains à risque, des zones marécageuses sur lesquelles la construction est peu recommandée. Cependant, des zones industrielles et commerciales sont déjà installées sur ces terrains. L'élu explique que de nouvelles constructions sont désormais interdites mais que cela pose un vrai problème pour le développement économique de la zone qui était amenée à s'étendre.

Plus globalement, le SAGE Bourbre représente pour les élus de l'amont une certaine menace, puisqu'il peut conduire à limiter leur urbanisation, recréer des zones inondables. Il représente aussi une possibilité d'obtenir des contrats (de rivière ou autre) dont ils pourraient tirer profit (financer des investissements qu'ils auraient du faire de toutes les façons). Les élus en aval sont beaucoup moins présents parce qu'ils se sentent moins menacés. Ils pensent aussi que leurs intérêts sont bien relayés par les techniciens des syndicats intercommunaux. Le chargé de mission s'étonne du fait que, malgré cette tension évidente entre amont et aval, les élus

amont se refusent à faire des propositions qui pourraient remettre en question les intérêts de l'aval, par exemple, demander à ce que les communes en aval limitent leur urbanisation dans les zones inondables.

Le scepticisme des élus

Le scepticisme est un des problèmes récurrents rencontrés par les élus participants au SAGE Bourbre. En effet, ils indiquent que certains participants au SAGE ont encore actuellement des doutes et des incertitudes sur le principe même de cette démarche de concertation et sur son efficacité. Nombre des intervenants dans le processus ne savent pas véritablement ce à quoi il va aboutir, alors même que le travail est bien engagé. Certains sont assez dubitatifs quant aux apports réels de cette concertation. Le Président de la CLE confie que cette attitude négative de certains des acteurs finit par le faire lui-même douter de son engagement. Ce problème du scepticisme travaille donc en profondeur le processus et ne va pas sans fragiliser la démarche SAGE.

Dans cette perspective, un problème important de mobilisation est posé aux élus et en particulier au Président de la CLE. En effet, comment encourager l'implication des différentes parties prenantes ? Les élus indiquent clairement que pour susciter l'engagement des acteurs, il faut leur « amener des billes », autrement dit, organiser des réunions régulières, débattre d'enjeux concrets et faire avancer réellement la démarche.

Comment expliquer ce scepticisme ? Plusieurs hypothèses peuvent être formulées à ce sujet.

Tout d'abord, le sentiment de l'incertitude des acteurs peut être rapproché de la longueur du processus. Au début de la démarche certains participants n'imaginaient pas que le SAGE devait s'inscrire dans la durée et qu'il était difficile d'aboutir à un résultat intéressant en moins de cinq ans, compte tenu notamment des contraintes administratives et réglementaires à respecter. On conçoit les difficultés à maintenir une mobilisation et un engagement élevés sur une période aussi longue. Le Président de la CLE tente de transformer ce problème de mobilisation liée au paramètre du « temps » en une opportunité. En effet, pour lui, le temps nécessaire au SAGE peut devenir un atout car c'est une occasion de travailler avec les acteurs en profondeur sur les mentalités et les comportements afin de les convaincre de l'intérêt d'une gestion intégrée de la ressource et de la préservation de l'environnement.

Par ailleurs, le scepticisme peut aussi être expliqué par rapport à l'ampleur de la tâche à accomplir. En effet, la démarche SAGE est très ambitieuse, elle soulève de nombreux enjeux et touche à un domaine particulièrement sensible. Certains des acteurs peuvent donc considérer cette démarche comme un peu utopique et difficilement réalisable.

Enfin, la démarche SAGE est une démarche qui, par définition, fait apparaître les problématiques divergentes des acteurs. Et certains des participants peuvent ainsi « avoir intérêt » à modérer leur engagement afin de préserver un état de choses qui leur serait favorable. Nous serions donc dans ce cas là face à une stratégie d'acteurs, stratégie délibérée ou non, qui souhaiteraient voir se maintenir le *statu quo*.

Le « SAGE » ou la « CLE » : deux perspectives contradictoires ?

Au sein de la procédure SAGE, on peut percevoir une tension entre deux modalités d'action finalement assez différentes : d'un côté, le SAGE comprend évidemment un processus de planification, du type schéma directeur, tout en ayant pas tout à fait « le même poids » en tout cas, du point de vue des élus. De l'autre, le SAGE comprend un dispositif décisionnel, la CLE, que l'on doit pouvoir solliciter régulièrement.

Il semble qu'il y a une contradiction entre ces deux aspects du dispositif : pour qu'une CLE fonctionne, il faut qu'elle ait « du grain à moudre », des décisions à prendre, des arbitrages à donner. La procédure de planification proposée dans le SAGE passe par de longues étapes, en particulier l'état des lieux, avec un travail soit très abstrait, soit très technique, provoquant la lassitude parmi les membres de la CLE.

Christophe Sibieude, chargé de mission du SAGE Drac-Romanche, fait le diagnostic suivant : « *aujourd'hui, les élus pensent que le SAGE ne peut pas produire des documents de planification vraiment contraignants à la différence des schémas directeurs. Ils ne se mobilisent donc pas de la même façon. Si le SAGE ne produit que des documents de planification, cela ne les intéresse pas. C'est pour cela que le SAGE doit s'appuyer principalement sur la CLE qui doit pouvoir se prononcer sur des projets en cours et pas simplement sur le document SAGE une fois rédigé.* »

Christophe Sibieude estime qu'il faut davantage raisonner en termes de CLE qu'en termes de SAGE, qu'il faut concevoir l'équipe du SAGE comme « le secrétariat de la CLE » plutôt que comme une équipe de planification du type schéma directeur.

Bien entendu, il évoque immédiatement quelques réserves à cette présentation de la CLE comme dispositif central. Le SAGE ne peut être seulement l'instrument de la CLE : certains thèmes sont pris en charge même s'ils n'intéressent pas majoritairement les membres de la CLE, mais parce qu'ils sont lourds d'enjeux pour des acteurs très importants. On comprend cette réserve. La CLE n'est pas représentative des équilibres démographiques de la zone : la Ville de Grenoble est représentée par un nombre limité d'élus au sein de la CLE. Pour un thème comme l'alimentation en eau potable, il est clair, pour le chargé de mission, que l'« *on ne gère pas ce genre de question au vote* ». Le secrétariat de la CLE doit aussi avoir un peu d'autonomie par rapport à celle-ci pour faire avancer ces dossiers prioritaires.

Emergence d'un collectif

La « CLE de tous les dangers », l'expression est juste. Mais le principal danger qui la guette reste la lassitude et le scepticisme de ses élus. Le pari de la participation des élus est un pari difficile, mais il en vaut la peine : les élus apprennent, leur regard se déplace, ils doutent, ils initient de nouvelles relations les uns avec les autres. Ils jouent aussi un rôle de candide, forçant les experts à expliciter leur connaissance, à la traduire, à répondre à leur question, comme on le verra plus loin quand on abordera la question de l'expertise.

Progressivement, émergent de nouveaux collectifs où les élus trouvent leur place, tissent des liens : les réunions locales ou thématiques sont aussi des lieux de convivialité. Les personnes se repèrent les unes les autres, échangent librement avant et après la réunion, lors des pots

organisés. Ces collectifs semblent autant traversés par des tensions et que des connivences, connivences facilement observables pendant les réunions.

3. LE PILOTAGE DE L'EXPERTISE : UN FORUM HYBRIDE AU QUOTIDIEN

Si on regarde comment s'est organisée la production d'expertise pour le SAGE Drac Romanche, l'implication des acteurs concernés est importante. La définition initiale des thèmes d'étude, comme nous l'avons expliqué plus haut, résulte déjà d'une consultation des acteurs du territoire. Certes, la liste finale est le fait d'un petit nombre de personnes. Mais celles-ci ont été attentives à ce que leurs choix ne soient pas contestés par les acteurs et que cela n'empêche pas leur mobilisation. Ensuite, un effort important a été investi pour solliciter l'ensemble des acteurs du territoire, de compétences et de légitimités diverses, dans les groupes techniques, pour définir les cahiers des charges du travail d'expertise pour chacun des thèmes. La liste des membres des groupes techniques n'a pas été fermée. On peut dire que le dispositif SAGE ((la CLE, mais aussi et surtout les groupes techniques) peut être analysé comme un « forum hybride ». On s'attachera dans cette partie à détailler les conditions d'un apprentissage collectif.

Dès que l'on s'intéresse aux conditions dans lesquelles, le collectif produit de la connaissance (tout en se construisant lui-même), on butte sur une réalité simple, mais cruelle : les ressources sont limitées. L'expertise ne peut tout étudier, il faut faire des choix : étudier certains phénomènes, certaines relations entre phénomènes, certains tronçons de rivière, certains scénarios. Faire de tels choix est difficile : chaque acteur concerné souhaite que ses questions ou revendications soient inscrites dans le cahier des charges d'une étude par peur que sa revendication soit considérée comme négligeable par la suite (même si ce problème a déjà été étudié ailleurs). Sans expertise, les problèmes et conflits ne sont pas suffisamment qualifiés pour être entendus et il n'y a pas d'éléments qui permettent de réfléchir aux solutions et d'évaluer leur faisabilité.

La participation aux commissions techniques nous a permis d'observer les acteurs et leur mode d'intervention dans la définition de la demande d'expertise. Nous avons eu aussi l'occasion, par des entretiens, d'obtenir leur justification de leur mode d'intervention. Nous présentons ci-dessous les diverses tensions qui traversent le pilotage de l'expertise : divergence de méthode, bricolages en matière de division du travail d'expertise, arbitrage entre description de l'état et étude de la faisabilité. Enfin, nous nous sommes posé la question du rapport des élus à la production d'expertise.

3.1. DIVERGENCE DE MÉTHODE

Des acteurs institutionnels entrent en jeu au moment de l'engagement des études techniques, Catherine Petit, représentant de la délégation régionale de l'Agence de l'Eau et, M. Delprat, représentant de la DIREN : en tant que financeurs des études et garants techniques de la démarche, ils souhaitent intervenir davantage dans la définition des thèmes et la construction des cahiers des charges des études. Ces acteurs étaient désignés par le chargé de mission par l'expression « les régionaux » pour souligner leur distance du terrain, mais aussi leur indépendance face à la pression politique locale. La participation à plusieurs rencontres des

groupes techniques (celles du lot 6), ainsi que des entretiens avec Thierry Xouillot, le chargé de mission, Catherine Petit (Agence de l'Eau), m'ont permis de comprendre que les orientations de Christophe Sibieude et Jean Noël Gachet n'étaient partagées par l'Agence de l'Eau ni par la DIREN.

Dans l'étude réalisée par France Nature Environnement en 1997, la question du pilotage de la démarche est posée. Chaque SAGE peut être situé entre deux démarches types opposées :

- La première démarche-type suit le déroulement standard, qui commence par les études techniques pour réaliser un état des lieux complet, puis l'élaboration d'un diagnostic, puis l'élaboration des scénarios, avec entre chaque étape, une validation par les acteurs locaux,
- La seconde suit un déroulement davantage itératif, avec des actions concrètes engagées rapidement

En ce qui concerne le SAGE Drac-Romanche, nous avons constaté une tension permanente, entre une logique administrative et technique plutôt portée par Catherine Petit (Agence de l'Eau) et M. Delprat (DIREN), et une logique politique portée par les services du Conseil Général et soutenu, en général, par les acteurs locaux, y compris les services de l'Etat. La tension entre ces deux logiques s'est exprimée principalement sur la façon de piloter l'expertise technique.

Catherine Petit (Agence de l'Eau) et M. Delprat (DIREN) ont été très attachés une distinction claire entre l'état des lieux, le diagnostic, les scénarios et le choix final. L'état des lieux consiste en une description systématique du bassin pour tous les thèmes importants. Dans les rencontres, Catherine Petit (Agence de l'Eau) et M. Delprat (DIREN) ont toujours exigé que tout le territoire soit abordé avec le même niveau de précision. Une grande partie du travail peut s'appuyer sur des études existantes, des documents disponibles. Les études complémentaires viennent préciser les points mal connus. Voilà comment ils justifient cette approche : un état des lieux complet permet construire une connaissance partagée sur l'état actuel du bassin, de visualiser les interactions entre les thèmes et entre les secteurs. Cette vision intégrée est nécessaire pour construire ensuite le diagnostic, c'est-à-dire, une vision davantage problématisée qui mette en avant les principaux enjeux du bassin, et pour ensuite proposer des scénarii et finir sur les arbitrages.

Dans leur vision du processus SAGE, cette vision intégrée doit être partagée par tous les acteurs du bassin et permettre de dépasser l'expression des intérêts locaux : elle doit permettre aux élus et aux divers acteurs de comprendre leur responsabilité dans une gestion d'ensemble du bassin, seule condition pour obtenir des concessions des uns et des autres. À partir de tels scénarii, les arbitrages deviennent possibles, grâce à la connaissance technique accumulée initialement et sur laquelle il y a consensus. Le SAGE est rédigé et validé sur cette base. De nouvelles expertises peuvent être engagées ultérieurement sur des projets plus précis, dans le cadre d'un contrat de rivière par exemple.

Pour Catherine Petit (Agence de l'Eau) et M. Delprat (DIREN), cette approche générale, exhaustive, est la seule garantie de légitimité et d'efficacité du SAGE. Légitimité technique puisque la connaissance technique est la plus rigoureuse possible. Légitimité politique,

puisque le territoire est abordé globalement avec le même niveau de précision. Efficacité, puisque l'on aura tous les éléments pour décider des actions prioritaires. Cette logique d'action est renforcée par le fait que ces personnes devront ensuite défendre les projets devant le reste de leur organisation, en particulier s'il y a un besoin de financement : si ses projets sont mal construits, s'ils donnent prise à la contradiction, ils risqueraient de ne pas être soutenus.

Il existe une autre explication à cette revendication insistante pour un état des lieux exhaustif et détaillé du bassin : Catherine Petit (Agence de l'Eau) et M. Delprat (DIREN), qui interviennent sur toute la Région Rhône Alpes, souffrent probablement de leur méconnaissance du bassin du Drac, dans ses dimensions techniques et politiques (méconnaissance que Catherine Petit avoue volontiers en entretien), et n'arrivent pas à se construire leur propre représentation. Ils souffrent aussi probablement d'une frustration à ne pouvoir agir plus directement. Ils manquent de « prises». Ils ont le sentiment que la représentation proposée par les animateurs locaux, par l'intermédiaire des divers documents, est déjà trop marquée par des orientations politiques qu'ils comprennent mal.

Lors de l'engagement du SAGE, Jean Noël Gachet (services du Conseil Général) et Christophe Sibieude, qui l'accompagne, ont une toute autre logique. Ils ont beaucoup œuvré pour obtenir une forte mobilisation des élus du territoire. Cette forte mobilisation leur parait nécessaire pour s'assurer de la légitimité des décisions prises en CLE, et de la construction des meilleurs compromis. Ils croient dans les vertus pédagogiques du SAGE pour les élus : il s'agit de les intéresser aux enjeux de la gestion de l'eau. Ils estiment aussi que le SAGE est le meilleur lieu pour que les élus construisent en commun des actions intercommunales. Ils adhèrent (sans recul ?) à la temporalité et aux logiques d'action des élus. Ils sont très sensibles au maintien de la mobilisation des élus, qu'ils pensent obtenir par la plus grande proximité possible avec leur mode de fonctionnement. Ils nous expliquaient que, pour que les élus se mobilisent et soient présents, il faut qu'ils aient le sentiment de pouvoir prendre des décisions, de pouvoir engager des actions concrètes, de pouvoir valoriser cette participation aux yeux des électeurs.

Christophe Sibieude, qui a eu l'occasion d'intervenir sur d'autres SAGE, pense que des délais trop longs peuvent décourager les élus. Certes, il explique régulièrement aux élus que la temporalité d'un SAGE relève du long terme : 3 à 5 ans pour élaborer un schéma qui doit orienter la gestion du territoire pour 10 à 15 ans ensuite. Mais dès qu'il en voit l'occasion, il tente d'accélérer le processus. De plus, certains problèmes du bassin, comme l'assainissement du Plateau Mateysin, doivent trouver des solutions à court terme (avant 2005).

Acteur	Représentants régionaux de l'Agence de l'Eau et DIREN : les « lyonnais »	Les services du Conseil Général, le chargé de mission
Enjeux	Obtenir des études techniques indiscutables pour éviter toute mise en question des projets, en particulier s'il y a demande de financement Construire une vision globale qui dépasse les intérêts particuliers locaux.	S'assurer de la mobilisation des élus, leur donner rapidement du « grain à moudre », aboutir rapidement à des réalisations sur lesquelles communiquer
Respect du déroulement	Distinction claire entre l'état des lieux, le diagnostic, et les scénarios, avec validation par les acteurs à chaque fois, pour éviter toute mise en question ultérieure des décisions. Les études contribuent principalement à l'élaboration de l'état des lieux.	Les études ont pour objectif l'analyse des conflits d'usage, l'évaluation de la faisabilité technique, économique, écologique de différents scénarios
Etendue et degrés de précision des études	Une démarche exhaustive : pour chaque thème, étude technique sur tout le territoire, avec le même niveau d'exigence	Des études davantage focalisées sur quelques territoires et conflits emblématiques.

La tension entre ces deux groupes d'acteurs, les plus impliqués dans la démarche, s'est particulièrement exprimée lors de définition des cahiers des charges des études par les groupes techniques. En 2000, il est clair, pour Jean-Noël Gachet et Christophe Sibieude, que les deux études réalisées en 1997 et 1998 constituent l'essentiel de l'état des lieux : les nouvelles études doivent certes affiner l'état des lieux, mais elles doivent aussi produire le diagnostic et des scénarios de gestion. Ce n'est évidemment pas l'avis de l'Agence de l'Eau et de la DIREN. A leurs yeux, les deux études préalables sont insuffisantes pour l'état des lieux. De plus, elles estiment que ces études ont tendance à renforcer les clivages et les oppositions entre acteurs, entre l'amont et l'aval, entre EDF et les autres acteurs. Elles exigent que les nouvelles études se limitent à l'état des lieux et fournissent une connaissance la plus fiable et détaillée possible : seule condition pour une vision globale et partagée, seule condition aussi pour dépasser les clivages.

> *« Dans cette étude, ils sont allés trop loin. Ils n'ont pas apprécié la capacité des acteurs à évoluer, la maturité de leur position. Aujourd'hui, l'absence des élus ne permet pas de remettre en question ce qui a été établi. » (Mme Petit, Agence de l'Eau, Aout 2001)*

Cette tension s'est ensuite présentée à de nombreuses reprises. A propos du Plateau Mateysin, l'Agence de l'Eau a contesté le principe de cette étude : trop localisée, elle relève à ses yeux non pas d'un SAGE, mais d'une pré-étude pour le montage d'un Contrat de Rivière. Après négociation, Jean-Noël Gachet a obtenu que cette étude reste dans le SAGE : son intégration dans le SAGE facilitait son financement.

Plus généralement, dès que les questions posées par les groupes techniques abordaient la faisabilité de solutions à mettre en œuvre, ces questions étaient contestées par Catherine Petit (Agence de l'Eau) et M. Delprat (DIREN)

> *« Il y a un vrai problème de pilotage : dans le lot 4, l'étude géomorphologique, on est déjà dans la proposition de solution, alors que l'on n'a pas intégré les résultats des autres études. Le groupe technique a engagé une discussion sur l'intérêt de supprimer le seuil de la Rivoire, et a demandé au bureau d'étude d'examiner les conséquences de cette suppression sur la morphologie de la rivière et sur les risques de fragilisation d'un pont situé en amont. La question est prématurée. Il faudrait attendre que l'état des lieux soit terminé pour que ce type de question soit étudié. Le technicien qui fait ces propositions a-t-il connaissance des autres études, des autres sujets ? » (Mme Petit, Agence de l'Eau, Aout 2001)*

Entre le Conseil Général et l'Agence de l'Eau, les services départementaux de l'Etat tenaient une position intermédiaire. Par exemple, M. Sionneau (DDE) reconnaît que ce « coup de zoom » sur le seuil de la Rivoire ne devrait pas faire partie, en principe, de l'étude géomorphologique. En même temps, il reconnaît qu'il n'y a pas aujourd'hui de maître d'ouvrage pour prendre en charge une étude d'impact de la suppression de ce seuil, question qu'il estime pourtant prioritaire. Bref, le « coup de zoom » est très intéressant, très utile, et difficile à mener dans d'autres conditions.

En 2002, la structure de portage du SAGE, le SMDEA, licencie le chargé de mission, Thierry Xouillot, suite à plusieurs désaccords avec le directeur du SMDEA dans l'organisation des réunions avec les élus, aux délais interminables de l'état des lieux. Christophe Sibieude, consultant présent à l'origine du SAGE, qui avait pris ses distances en 2001, prend la fonction de chargé de mission.

En septembre 2003, alors que l'état des lieux est achevé à grande peine, Christophe Sibieude, tire un bilan amer du pilotage des études techniques. Il estime que les études techniques ont provoqué une grande lassitude chez les élus et l'ensemble des acteurs, le sentiment d'un éternel état des lieux, sans avancée réelle sur des projets opérationnels et sur l'évaluation de leur faisabilité. Le problème n'était pas tant la définition initiale des cahiers des charges, qui en général jouait sur les différents tableaux, état des lieux et réflexion sur les possibilités d'action, mais sur le pilotage des études : il estime que l'AE, la DIREN, ont, pour chaque étude, à chaque fois accru les exigences d'inventaire, au détriment de l'étude des projets. Par exemple, l'étude lot 1 sur la qualité des eaux de surface, le cahier des charges prévoyait

l'étude de faisabilité d'un réseau de surveillance. Il n'y a pas eu de réponse à cette question. De même pour le lot 2 sur l'assainissement du Plateau Mateysin, l'étude détaillée des différentes alternatives techniques n'a pas été réalisée par le bureau d'étude mais par l'équipe du SAGE. Pour l'étude sur les zones humides, il était prévu dans le cahier des charges une étude des modalités d'accès aux berges, des possibilités de valorisation de ces zones humides par les collectivités. La DIREN a obligé le bureau d'étude à préciser et détailler l'inventaire, (dans le but d'alimenter une base de donnée régionale) et la question de la valorisation n'a pas été traitée.

Selon Christophe Sibieude, Thierry Xouillot, le chargé de mission, manquait de repères et d'expérience, et n'a pas réussi à tenir le cap initial du cahier des charges. Sous la pression de l'AE et la DIREN, il est rentré dans une « *logique d'inventaire, une logique naturaliste* ». C'est pour cette raison que Jean Noël Gachet et Christophe Sibieude avaient décidé de se retirer du projet entre pendant l'année 2001 : *« si l'AE, la DIREN veulent rester sur l'état des lieux, qu'ils en soient complètement responsables »*.

Tension entre état des lieux et exploration des possibles

Ainsi, la tension qui traverse l'équipe de pilotage du SAGE, entre les chargés de missions « locaux » et les techniciens « régionaux », s'exprime dans la négociation des cahiers des charges, le pilotage des études, et même au bout du compte par un remplacement du chargé de mission. On serait tenté de rapprocher la logique d'inventaire à la fois technique et naturaliste, logique portée par les « régionaux », de l'expertise « *confinée* »[15], et le souci de répondre aux questions des élus, dominée par la réflexion sur les problèmes et les solutions, porté par les « locaux », de l'expertise « *de plein air* ». Mais ce serait aller trop vite en besogne et tomber dans la caricature : la logique d'état des lieux a aussi sa légitimité, sa crédibilité, et son rôle dans l'expertise « *de plein air* », puisqu'elle permet à la nature, la rivière d'être correctement représentés dans le « *forum hybride* ». Elle participe à l'élargissement de l' *« inventaire »* (au sens donné par Callon et al., c'est-à-dire, la prise en compte de l'ensemble des actants liés les uns aux autres). Dans le cas contraire, ces actants seraient probablement facilement négligés par les élus. Cette tension montre bien la difficulté à construire un forum hybride, à effectuer les réglages entre logique d'état des lieux et logique d'exploration, sous contrainte de ressources limitées d'expertise. Cette tension a entretenu un conflit tout le long de la procédure.

On peut se demander néanmoins s'il n'y avait pas, dans la logique d'état des lieux telle qu'elle se présente ici, sous la forme d'une photographie détaillée et exhaustive de la rivière, le souci d'éviter toute situation de controverse, de remise en question de la connaissance existante. Or, dans l'ouvrage de Callon, Lascoumes, Barthes (2001), la controverse est présentée comme le principal moteur d'une production de connaissance pertinente ! Si l'on suit jusqu'au bout le raisonnement, la controverse orienterait bien mieux l'« inventaire » des actants en liens les uns les autres, des actants qui comptent, qu'une étude exhaustive. Cela plaiderait pour sortir de la logique de planification et ne garder que la dimension

[15] en reprenant à notre compte la distinction entre recherche confinée et recherche de plein air proposée par Callon, Lascoumes, Barthe (2001)

participative : la CLE serait saisie pour chaque nouveau projet controversé, organiserait la production de connaissance nécessaire pour stabiliser la controverse, déplacer si nécessaire le projet et éviter la contestation.

3.2. UNE DIVISION DU TRAVAIL PROBLÉMATIQUE

Les procédures existantes en matière d'aménagement de la rivière et de gestion de la ressource en eau prévoient en général des dispositifs de production d'expertise et de concertation préalables aux décisions : les études d'impact et les enquêtes publiques. La procédure SAGE est véritablement originale dans la mesure où elle offre une vision globale et intégrée de la rivière avec les nombreuses interdépendances entre l'aval et l'amont, entre les différents phénomènes de la rivière. Le fonctionnement d'une rivière et les usages qu'elle assume forment un système complexe, où les liens sont nombreux. Par exemple, si on regarde la vie piscicole, elle est influencée par la morphologie du tronçon, la continuité hydraulique, l'existence ou non de pollution, le débit ; la morphologie du lit dépend du transport solide, de la gestion des débits ; la qualité de l'eau de surface dépend de l'assainissement mais aussi du débit.

Pourtant, il faut bien à un moment ou un autre réduire cette complexité pour travailler, autant pour la production d'expertise que pour l'animation de la concertation. On constate que le travail d'expertise est généralement divisé selon les compétences techniques des bureaux d'études. Par contre, s'il s'agit de mobiliser les élus locaux, ou d'appréhender les interdépendances entre phénomènes, une division géographique du travail d'expertise et de la concertation semble intéressante. Enfin, il existe une dernière façon de diviser le travail qui prend en compte les connections entre lieux ou entre thèmes : privilégier des objectifs ou des enjeux prioritaires et remonter les liens multiples pour repérer les différents facteurs qui influencent ce thème.

Les échanges entre acteurs (usagers, administrations, agence de l'eau, élus), à propos du cahier des charges de l'étude lot 6, par la commission technique « ouvrages hydroélectriques et autres usages » du SAGE Drac-Romanche, sont tout à fait révélateurs des difficultés à piloter le travail d'expertise, à gérer les divisions géographiques ou thématiques. Mais cette question a été aussi évoquée par les chargés de mission des autres SAGE.

Découpage territorial : une échelle variable selon les usages

Tout découpage géographique est problématique. La commission technique « ouvrages hydroélectriques » du SAGE Drac-Romanche a longuement travaillé au découpage géographique du territoire. Il s'agissait de constituer des espaces relativement homogènes du point de vue du fonctionnement de la rivière, de l'état du milieu, et des usages possibles, du fonctionnement des ouvrages hydroélectriques. Ce découpage avait pour objectif de choisir des zones tronçons prioritaires pour approfondir le travail d'étude.

Un de ces tronçons prioritaires est le Drac Aval. Nous avons expliqué comment étaient formulés les enjeux sur ce tronçon qui se situe en aval d'une chaîne de barrages. La Fédération de Pêche souhaite retrouver une certaine continuité hydraulique (le débit réservé actuel disparaît sous les galets). Les écologistes plaident pour un débit réservé important pour

rétablir une rivière naturelle. La régie des eaux de Grenoble souhaite qu'un niveau de la nappe élevé soit garanti. L'augmentation du débit réservé semble être la solution.

Mais est-il pour autant possible d'étudier un tronçon indépendamment des autres ? S'il s'agit d'augmenter le débit réservé, on doit prendre en compte les conséquences sur la gestion de la chaîne des ouvrages en amont : plus d'eau en bas c'est aussi moins d'eau en haut. C'est d'ailleurs pour cette raison que ceux qui ont défini le périmètre du SAGE avaient étendu celui-ci vers l'amont, jusqu'au bord du SAGE Drac-Amont, avec un souci fort d'articulation entre les deux. D'ailleurs, le SAGE Drac Amont, qui a un peu d'avance, a déjà exprimé ses revendications de maintien d'une cote estivale, nécessaire pour ses activités touristiques sur le lac du Sautet. Le même problème se posera pour le lac de Monteynard, qui est situé dans le périmètre du SAGE Drac Romanche. Ainsi, le conflit d'usage du Drac Aval, un tronçon long de moins d'une dizaine de kilomètres, concerne le Drac dans son ensemble. Pour le résoudre, il faudra une vision précise du fonctionnement de la chaîne des ouvrages. Pour discuter d'un projet local, il faudra probablement travailler à l'échelle du bassin.

La question du découpage géographique traverse toute la démarche de production et de présentation des connaissances. Face à un territoire très vaste, Thierry Xouillot (chargé de mission) avait fait le choix de présenter l'état des lieux sur la base d'un découpage géographique en sous-bassins et en tronçons significatifs. Il a organisé des réunions locales dans chaque sous-bassin où l'état des lieux a été présenté et discuté par les acteurs concernés localement, en particulier les élus. Ce type de découpage favorise effectivement la participation des élus puisque l'équipe du SAGE se rend chez eux.

L'approche géographique a toujours été contestée par M. Delprat (DIREN) et Mme Petit (AE), qui estiment que ce découpage fait perdre la vision d'ensemble du territoire. Il a demandé que l'état des lieux soit présenté aussi par thème, pour que cela mette en valeur davantage le fonctionnement global du bassin. Thierry Xouillot avait donc reconstruit l'état des lieux avec un découpage thématique, et a du réorganiser la validation de l'état des lieux sur cette base.

Quand Christophe Sibieude, le nouveau chargé de mission, a engagé le diagnostic, le découpage géographique lui semblait pertinent. Prenons l'exemple de la Bonne, un affluent du Drac, situé au cœur du massif de l'Oisans. Cet affluent connaît des usages divers, qui sont parfois incompatibles. La rivière est un lieu connu de pratique des sports d'eaux vives, de pratique de la pêche. Une partie importante du débit de la rivière alimente un canal, le canal de Beaumont, pour l'irrigation et l'approvisionnement en eau potable de la ville de Corps. Dans les groupes de travail thématiques, les opinions des associations de pêcheurs ou de sports d'eaux vives étaient relativement bien relayées. Le chargé de mission était prêt à croire qu'il fallait peut-être revoir l'usage du Canal de Beaumont et augmenter le débit réservé dans la rivière. Or, la réunion avec les élus et acteurs locaux a apporté beaucoup d'éléments sous-estimés jusqu'à présent, faute probablement des relais suffisants. Le rôle du Canal de Beaumont est apparu comme central : il s'agit d'un monument historique, il a un rôle important d'approvisionnement de l'eau potable, d'irrigation. Christophe Sibieude est sorti de la réunion avec la conviction qu'il y a un besoin de davantage structurer l'activité de sport d'eaux vives, qui est aujourd'hui complètement libre et qui conduit à des conflits avec les élus

et les pêcheurs. On peut en conclure qu'une réunion locale facilite la participation des élus et le rééquilibrage entre le point de vue des élus et celui des acteurs.

Pour les dernières phases du SAGE, Christophe Sibieude estime que construire des scénarios pour l'ensemble du SAGE n'est pas pertinent. Il propose aussi de travailler par secteur plutôt que sur l'ensemble du périmètre. 7 secteurs sont définis. Il s'agit de sélectionner les enjeux stratégiques par secteurs, puis définir des objectifs de gestion et confronter les objectifs des 7 secteurs pour voir s'il n'y a pas contradiction. Travailler par secteur est le seul moyen de mobiliser les élus locaux et obtenir la convergence des points de vue sur un secteur bien connu. De l'avis de Christophe Sibieude, les interdépendances entre secteurs ne sont pas si nombreuses.

De même, après que la méthode proposée par Christophe Sibieude a été validée en CLE, le lendemain, les représentants de l'AE et de la DIREN convoquent l'ensemble des financeurs et des représentants de l'Etat pour une réunion sur la méthodologie, indépendamment des membres de l'équipe du SAGE. Les représentants de l'Etat signalent cette réunion à l'équipe du SAGE, et rappellent à cette occasion qu'ils continuent à soutenir l'équipe.

Le découpage thématique

La vocation d'un SAGE est d'aborder un cours d'eau de façon pluridisciplinaire : des connaissances géomorphologiques, naturalistes, chimiques ou biologiques mais aussi économiques et juridiques sont nécessaires. Cependant l'offre d'expertise des bureaux d'étude et consultants est structurée par spécialité. La répartition des études du SAGE Drac Romanche en différents lots est le reflet de cette spécialisation : qualité des eaux de surface des cours d'eaux et des lacs, études géomorphologiques, recensement des zones humides.

Ce découpage thématique ne concerne pas seulement la réalisation des études, mais aussi le travail de concertation, qui s'engage, comme nous l'avons expliqué plus haut, dès la rédaction du cahier des charges des études, dans les groupes techniques.

> Pour le **SAGE de la Basse vallée de l'Ain**, les thèmes des commissions ont évolué au fur et à mesure que le travail de concertation avançait. Pour la phase d'état des lieux, le périmètre de chaque thème correspondait au périmètre des études qui étaient essentiellement de nature disciplinaire : géomorphologie ; qualité et quantité de la ressource en eau ; observation du milieu naturel ; étude socio-économique des usages : tourisme, pêche, loisir. Quand les commissions ont engagé la phase de diagnostic, le découpage thématique initial ne convenait plus. Le diagnostic entre les acteurs et la recherche de solution supposent plutôt une approche " pluridisciplinaire " autour d'enjeux forts… La division du travail a connu un glissement progressif, finalement formalisé par une nouvelle liste de sous-thèmes pour chaque commission. Par exemple la qualité piscicole a été traitée dans la quatrième commission et non dans la commission sur la qualité et la qualité de la ressource en eau.

Un des risques d'une demande d'étude calée sur un type d'expertise est de laisser l'expertise se développer dans sa propre logique, son langage, ses critères, sa rigueur, et ne pas pouvoir réellement orienter le travail d'étude pour qu'il réponde, même imparfaitement, aux questions que les acteurs se posent.

Une autre façon de diviser le travail est d'organiser la production d'expertise autour d'enjeux clairement identifiés, quitte à ce que le cabinet d'étude et les groupes thématiques pratiquent une certaine interdisciplinarité. Cette logique a prévalu dans la décision d'engager un lot d'étude sur le thème de la compatibilité entre les ouvrages hydroélectriques, les milieux et les autres usages. Lors des enquêtes et des premières discussions préalables au SAGE, il était apparu que les ouvrages hydroélectriques sont un élément central des conflits d'usage et de la dégradation du milieu. Le rôle de l'étude lot 6 est donc d'examiner dans quelle perspective une modification de l'exploitation de ces ouvrages peut avoir un impact positif sur les autres usages et sur le milieu.

Le mérite de cette étude est qu'elle ne se contente pas de décrire la rivière selon l'un ou l'autre angle de vue, mais qu'elle essaie de rendre compte des relations entre les phénomènes, plus précisément, entre la gestion des ouvrages et les autres aspects de la rivière, milieu et usages. Elle assume la dimension systémique du fonctionnement de la rivière. Pour chaque tronçon de rivière étudié, les experts ont d'ailleurs proposé un tableau qui établit comment tel mode de gestion des ouvrages considérés (nombre d'aménagement, débit réservé, variation débit, chasses) influence tel ou tel aspect du fonctionnement du tronçon (milieu, paysage, qualité de l'eau, pêche, prélèvement, géomorphologie, sécurité)

Cette orientation thématique pose néanmoins deux problèmes. Le premier problème a été soulevé par EDF, qui a toujours contesté l'orientation de cette étude, trop à charge et s'est étonnée que l'on n'aborde pas ailleurs les conflits entre les autres usages. L'argument d'EDF est de dire que si leur pratique d'exploitation n'est pas compatible avec d'autres usages, la pêche, les sports nautiques et autres activités touristiques, il arrive aussi que l'un ou l'autre de ces ouvrages soit compatible avec l'activité d'EDF, mais que ces usages ne soient pas compatibles deux à deux. Par exemple, un débit réservé faible, une station d'épuration mal dimensionnée et une activité de sport d'eaux vives peuvent être incompatibles. Parler de « rétablir la capacité d'auto-épuration du cours d'eau » est une façon d'imputer au débit réservé la responsabilité alors que la station d'épuration peut être incriminée. Les représentants d'EDF sont intervenus à plusieurs reprises pour rétablir une certaine symétrie dans l'étude des conflits d'usage.

La discussion du groupe technique à propos de la Romanche à hauteur de Bourg d'Oisans illustre tout à fait les difficultés d'une focalisation sur les ouvrages et la gestion quantitative. Soumise à des variations de débits très importantes (dues à divers ouvrages EDF en amont), la vie naturelle dans la Romanche est très dégradée sur ce tronçon. Le débit peut passer de 5 m3/s à 45 m3/s en quelques minutes, avec des variations de hauteur d'eau de près d'un mètre dans ce qui est à l'origine un torrent de montagne. Le représentant de la FRAPNA a insisté sur l'exploitation des ouvrages EDF comme cause principale et une remise en question des débits réservés, mais sa position a été fortement contestée par le représentant EDF : « *une modification des débits est impossible. La centrale hydroélectrique est prioritaire dans le schéma régional* ». Un des membres du groupe de travail (Conseil Supérieur de la Pêche) a proposé de prendre le problème autrement :

> *« sur la Romanche, dans la plaine de Bourg d'Oisans, quel est le facteur limitant de la vie piscicole, les débits réservés, ou bien la structure physique de la rivière, très*

endiguée ? Dans un lit de cours d'eau naturel, une éclusée a des effets limités sur la vie piscicole : il y suffisamment de caches naturelles… Dans une rivière trop endiguée, la moindre variation de débit et tout est emporté. L'élargissement de l'espace entre les digues ne permettrait-t-il pas de niveler les irrégularités de débit ?» (Conseil Supérieur de la Pêche)

Second problème, cet angle de vue présente le risque de ne pas étudier les autres solutions que la gestion des ouvrages pour atteindre des objectifs similaires. Placer la gestion des ouvrages au cœur d'une étude prendre le risque de se focaliser une solution possible, l'augmentation des débits réservés, alors qu'il existe une diversité d'actions possibles. Cet avis est partagé par les représentants de l'Agence de l'Eau. Le choix de ce thème revient à préconiser une solution avant d'avoir posé le problème.

« L'étude lot 6 est bancale : elle part de la solution et non des besoins. Quand on a travaillé sur la réhabilitation du vieux lit du Rhône, on avait déjà fait une série d'études pour voir comment réhabiliter le milieu. L'augmentation du débit était un moyen. L'Agence de l'Eau n'a pas financé une augmentation des débits, mais une réhabilitation du milieu. On nous dit que les ouvrages hydroélectriques sont un thème prioritaire, mais en même temps, dans la conduite d'une étude ou en situation de décision, ils doivent être envisagés comme un des moyens. De même, la qualité piscicole est un des objectifs possibles, et pas le seul. Dans aucune autre étude du SAGE, où l'on travaille pourtant sur l'état de la rivière, sur les besoins, on n'évoque la modification de la gestion des ouvrages hydroélectrique comme un moyen. Sous prétexte que cette question est étudiée dans le lot 6, aucun lien n'est fait entre certains types de besoins et certaines solutions. » (Mme Petit, Agence de l'Eau)

M. Chastaing, délégué EDF à l'Agence de Bassin, s'interroge sur le statut réservé aux ouvrages hydroélectriques dans les SAGE : faute de pouvoir obtenir d'aucun des autres usagers les renoncements nécessaires (par exemple, réduction des prélèvements, efforts d'assainissement…) et faute de trouver des solutions techniques, les participants des SAGE, élus et services de l'Etat, se retournent vers le gestionnaire des ouvrages hydroélectriques. La modification de la gestion des débits des ouvrages devient la solution. Quand il y a des ouvrages hydroélectriques, les SAGE « piochent dedans ». Quand il n'y en a pas, les SAGE ne trouve pas de solutions aux problèmes de gestion quantitative. Paradoxalement, aucun SAGE n'envisage la construction d'ouvrages hydrauliques, alors que ceux-ci pourraient offrir des solutions intéressantes. Ce qui s'expliquerait par la visée assez fortement « naturaliste » des SAGE : puisqu'il s'agit de progresser en même temps sur les conflits d'usage et sur la réhabilitation du milieu naturel.

La division du travail au sein des organisations partenaires ne facilite pas le suivi

Chacune des organisations concernées participe aux groupes de travail du SAGE par le biais de représentants. Le choix de ces représentants est important, tout autant que la relation qu'ils entretiennent avec le reste de l'organisation. De plus, compte tenu de la durée des travaux du SAGE, ces représentants peuvent changer.

L'Agence de l'Eau joue un rôle particulier dans le SAGE, comme expert de la démarche et comme financeur des études et des actions qui seront décidé. Mme Petit (AE) fait partie de la mission de la coordination et de la planification à la délégation régionale Rhône Alpes, elle a en charge le suivi des SAGE et Contrat de Rivière de la Région.

L'Agence de l'Eau est organisée de telle façon qu'elle ne peut pas proposer un interlocuteur unique sur un bassin comme le bassin Drac-Romanche. En fait, sur le bassin RMC, les « instructeurs polyvalents » sont chargés de traiter l'ensemble des dossiers de demande de financement et interviennent sur des projets ponctuels. La mission de la coordination et de la planification a été créée à l'Agence pour intégrer davantage son action, à l'occasion des SAGE et des Contrats de Rivière : elle a un rôle à la fois externe (représenter l'agence) et interne (mobiliser autour d'une gestion intégrée d'un bassin, d'une rivière). Mais, selon Mme Petit, la coordination interne reste difficile. L'Agence n'est pas véritablement organisée pour une gestion véritablement intégrée. Quand le représentant de l'Agence participe à la préparation d'un SAGE ou d'un contrat de rivière, il ne peut pas toujours mobiliser les « instructeurs » concernés. Le document est transmis, seulement quand il a été rédigé. Quand la rédaction du document met plusieurs années, les « instructeurs » peuvent ne pas être au courant des diverses discussions en cours, et penser leur projet particulier sans en tenir compte. Ainsi, divers projets peuvent être discutés puis financés par les instructeurs de l'Agence, sans qu'ils prennent en compte les travaux du SAGE en cours, et sans que les représentants de l'Agence au SAGE ne soient prévenus. De même, l'expérience des instructeurs, leur connaissance du terrain est peu mobilisée par ceux qui participent aux SAGE. Or celle-ci manque au représentant de l'Agence qui avoue avoir besoin d'une visite approfondie du bassin pour se rendre compte, in situ, des enjeux.

Au sein des services de l'Etat, les ingénieurs rencontrent le même genre de difficulté. La gestion de l'eau ne relève pas d'une administration à elle-seule : elle relève de la DDE pour les tronçons à proximité des zones urbaines, et de la DDAF sur les tronçons en zones rurales. Le SAGE Drac Romanche concerne les deux types de zone : le choix a été fait de confier son suivi à la DDE. La coordination entre services et au sein de chaque service est assurée par la Mission Inter Service de l'Eau. Cependant, la coordination reste insuffisante au sein de la DDE quand il s'agit de projets d'aménagement ou d'autorisation dont le lien avec l'eau n'est pas toujours évident a priori. Par exemple, il y avait un projet de contournement routier de la ville de Bourg d'Oisans : un tel contournement franchirait la Romanche. Actuellement la Romanche est fortement endiguée, mais, dans le SAGE, il est question de rétablir un fonctionnement naturel. Le projet de contournement devrait en tenir compte. Quand il y a un SAGE en cours de discussion, les techniciens qui travaillent sur les dossiers d'aménagement ne sont pas toujours informés sur le SAGE. Communiquer sur le SAGE est donc nécessaire. C'est aussi un moyen de faire connaître au sein de ces services la loi sur l'eau.

Dernière difficulté, la mobilisation des compétences spécialisées. Pour encadrer le travail des cabinets d'étude, rédiger certains aspects techniques des cahiers des charges d'étude, des compétences spécialisées sont parfois nécessaires. Rien n'organise, au sein de l'Agence de l'Eau par exemple, la mobilisation de ces compétences spécialisées. Au bout du compte, il semble que la coordination dans chaque service autour du SAGE, l'investissement des

personnes dans les commissions, soient très dépendants des personnes et de leur adhésion au principe d'une démarche intégrée.

Il y a donc un important décalage entre l'organisation interne de chacune des organisations publiques et le mode de relation qu'elles aimeraient développer à l'extérieur. Dans une logique « séquentielle » où on attend la rédaction complète du document SAGE pour le prendre en compte, l'organisation actuelle est adaptée. Si, au contraire, on conçoit le processus de rédaction du SAGE, avec ses groupes techniques et avec les rencontres de la CLE, comme une instance permanente d'échange d'informations et de prise de décision, alors l'organisation interne de l'AE et des services de l'Etat est inadaptée. La convergence des acteurs vers une gestion intégrée risque de se limiter au petit groupe des participants aux commissions techniques, sans que les institutions qu'ils représentent ne soient mobilisées. D'autant plus que les apprentissages réalisés par le collectif ne peuvent non plus être retranscrits complètement dans le document SAGE lui-même.

La « vision intégrée » du bassin au bon soin du chargé de mission ?

Quelque soit la segmentation, par discipline, par localisation, par thème, un travail d'intégration des informations reste à faire : en général cette intégration est l'apanage des chargés de mission des SAGE. Superposer différentes représentations géographiques peut être une façon de faciliter la synthèse, et de rendre possible la communication de cette synthèse aux autres participants. Il est vrai que les participants au SAGE Drac Romanche ont souvent reproché aux bureaux d'études et aux chargés de mission des représentations graphiques pas assez soignées pour offrir cette vision intégrée. Il ne semble pas que cette question ait été négligée : il est possible que l'étendue du territoire, le grand nombre d'infrastructures, la diversité des thèmes, ne facilitent pas une telle représentation. La compilation des informations issues des différentes études, organisée par tronçon de rivière, par exemple, ne suffit pas pour donner une vision globale forte.

Selon Mme Petit (AE), le chargé de mission de la Bourbre, propose une problématisation plus synthétique. Mme Petit partage d'ailleurs tout à fait cette problématisation, qui met au centre du SAGE le projet de revenir au « *fonctionnement naturel de la rivière* ». Il s'agit de regrouper les diverses préoccupations dans un mot d'ordre simple.

> *« J'explique que seul un fonctionnement naturel de la rivière lui permet d'assurer toutes les fonctions attendues. Quand il n'y a plus de végétation sur les bords, quand c'est endigué, la rivière n'est pas capable de prendre en charge les crues. » (Mme Gallien, Chargée de mission SAGE Bourbre)*

Cette simplification a aussi ses limites, de l'avis même du chargé de mission. L'argument du « *fonctionnement naturel de la rivière* » ne correspond pas non plus vraiment aux besoins constatés. Les champs d'expansion de crues seront principalement des champs artificiels. Mais surtout *« c'est un discours écologiste qui n'est pas toujours accessible non plus. Il y a toujours le risque d'être moralisateur. »*

Reste à décliner cette vision globale. Il ne s'agit pas de retomber dans la division thématique qui domine jusqu'alors mais de développer d'autres approches, probablement davantage centrées sur des lieux ou des tensions emblématiques. Changer de méthode de travail est toujours difficile dans une démarche fondée sur la participation d'un grand nombre de personnes.

> *« Au niveau de la méthode, il s'agit de croiser les informations et les problématiques par secteur, d'accumuler les arguments pour repérer les actions prioritaires. Par exemple, au niveau de la Tour-Du-Pin, la zone industrielle est dans le marais, à proximité d'une des dernières zones inondables. En plus c'est une zone fragile pour la nappe phréatique. Limiter toute nouvelle construction peut sembler un impératif, mais ça veut dire empêcher toute extension industrielle. Pour travailler de la façon la plus intégrée possible, il faut remettre en question les groupes de travail existants. Mais cela risque d'être difficile. Les participants, surtout les élus, ne vont pas comprendre que les commissions ne soient pas poursuivies. Les présidents des commissions perdront leur rôle et en conséquence le bénéfice de leur engagement. Mais il y aussi d'autres avantages à remodeler les commissions : ce sera l'occasion de renouveler les élus engagés, d'aller chercher les élus de l'aval. » (Mme Gallien, Chargé de mission, SAGE Bourbre)*

Le SAGE Drac-Romanche est probablement trop vaste pour que l'équipe du SAGE se construise une vision aussi synthétique. Mme Petit (AE) regrettait que Thierry Xouillot (chargé de mission du SAGE Drac-Romanche) n'arrive pas (à son avis) à produire et communiquer cette représentation synthétique, n'ayant pas une connaissance technique mais plutôt une compétence d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Face à un SAGE d'une grande ampleur et d'une réelle complexité, il n'avait pas réussi à s'approprier l'ensemble des connaissances pour se construire une vision systémique de la rivière, encore moins une vision « problématisée », organisée autour d'enjeux précis facilement communicables.

Le nouveau chargé de mission, Christophe Sibieude estime qu'une vision globale du SAGE Drac Romanche n'est pas pertinente. Il propose, pour terminer le diagnostic et définir les scénarios, de travailler par secteur géographique : il préfère lister les enjeux stratégiques par secteur et confronter les objectifs des 7 secteurs pour voir s'il n'y a pas de contradiction. Il pense qu'il est possible d'avoir une vision globale par secteur et que la plupart des problèmes pourront se régler localement. Au total, il liste environ 40 enjeux locaux, répartis dans les 7 secteurs géographiques. Il pense que les risques d'incohérence entre secteurs sont bien connus des tous les acteurs : « *il s'agit essentiellement de la gestion quantitative, sur la chaîne de barrage du Drac. Tout le monde est vigilant pour éviter un scénario du type Basse Vallée de l'Ain.* ». Il pense cependant que certains enjeux sont transversaux à l'ensemble des secteurs et devront être traités de façon globale : la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable et l'accès aux rivières en aval des ouvrages.

Découpages et débordements

En conclusion de cette partie, on peut retenir l'idée que, du fait des multiples liens entre phénomènes sur un bassin versant, aucune division du travail, de l'espace, des thèmes ne

résiste à la « controverse », aux tentatives de « débordements »[16]. L'exemple probablement le plus flagrant est la controverse autour de la gestion quantitative, le refus de EDF, finalement validé par les autres membres, que seul l'effet de la gestion des débits des ouvrages soient pris en compte. La controverse fait éclater les cadrages trop fragiles. Il n'en reste pas moins qu'il paraît nécessaire de repérer les « cadrages » les plus résistants à la controverse pour pouvoir, à un moment où un autre, conduire les négociations et prendre les décisions.

3.3. ETAT DES LIEUX OU EXPLORATION DES POSSIBLES

Le SAGE a pour objectif d'aboutir sur des priorités d'action et des règles de gestion : il s'agit de sélectionner des enjeux prioritaires sur certains espaces qui doivent faire l'objet d'un investissement particulier. Le recours à l'expertise a pour principal objectif de produire de la connaissance utile à l'action : cette connaissance scientifique doit permettre au « politique » (la CLE) de définir des orientations de gestion, mais aussi des projets prioritaires.

Or il n'y avait pas consensus sur le type de connaissance utile. Le processus de rédaction du cahier des charges du lot 6 sur la gestion des ouvrages hydroélectriques, montre toute l'habileté dont les animateurs ont su faire preuve pour délimiter l'étude et obtenir l'accord des participants des commissions techniques, et faire approuver leur projet par la CLE.

Evaluer l'état de la rivière et son fonctionnement

La première façon de produire de la connaissance consiste à produire une description de l'état actuel du bassin (par exemple, qualité de l'eau, géomorphologie, divers usages existants), son évolution dans le temps (si les lits des rivières s'enfoncent ou non…) et des mécanismes qui concourent à cette évolution. Cette connaissance de la rivière et de son fonctionnement doit permettre de sélectionner les espaces qui posent le plus problème, les plus vulnérables. Le raisonnement est du type : les études, l'état des lieux, puis le diagnostic et les scénarii, doivent mettre en avant les situations de déséquilibre, quand il y a un écart entre la rivière actuelle et un fonctionnement satisfaisant de la rivière. Une fois que ces écarts sont identifiés et validés par tous, les règles de gestion nécessaires pour corriger ou éviter ces écarts seront mises en place. Eventuellement, des projets seront engagés pour corriger ces écarts. De nouvelles études permettront éventuellement de connaître le coût de ces projets, les modalités, et donc de se prononcer sur leur faisabilité.

Ce qui domine dans ce raisonnement est la correction ou l'évitement des déséquilibres plutôt que l'idée de projet. Il s'agit de protéger ou réhabiliter un fonctionnement « normal » pour la rivière dans son ensemble. Ce raisonnement suppose d'ailleurs un référentiel implicite, l'idée de fonctionnement « équilibré » de la rivière. On n'est pas dans une logique de projet où il s'agirait, par exemple, de se demander s'il est plus intéressant de réhabiliter tel tronçon ou tel autre tronçon, en fonction des spécificités locales du tronçon, des usages et des coûts que cela peut représenter.

[16] Callon Lascoumes et Barthes (2001), p. 51, nous explique comment la controverse socio-technique entraîne un inventaire sans limites des groupes concernés et des connections possibles entre problèmes en discussions, ainsi qu'avec d'autres problèmes avec lesquels les groupes engagés s'efforcent d'établir des liens

Ce raisonnement suppose que la connaissance approfondie du fonctionnement actuel du cours d'eau suffira pour anticiper les évolutions futures et surtout évaluer si d'autres scénarios de gestion sont pertinents ou faisables, ce qui est loin d'être le cas.

Etudier la faisabilité des améliorations

Implicitement, il semble que les acteurs locaux du SAGE suivent une autre façon de produire de la connaissance, avec un autre type de raisonnement. La question de la faisabilité tient une place centrale.

Tout d'abord, ils ne sont pas attachés à l'idée de retrouver un fonctionnement équilibré de la rivière. Les cours d'eau du SAGE Drac Romanche sont fortement artificialisés ou court-circuités. Quelques cours d'eau sont encore à peu près préservés dans certaines vallées de montagne. Autour des ouvrages hydroélectriques, les usages ont trouvé une certaine forme d'équilibre, il n'y a pas d'affrontement explicite. Les acteurs ont fini par intérioriser les contraintes imposées par les ouvrages hydroélectriques, l'artificialisation du milieu. Réciproquement, les gestionnaires de ces ouvrages ont su intégrer quelques revendications, en particulier celles des communes riveraines des lacs artificiels. Il n'y a donc peu de conflits évidents ou d'écarts faciles à identifier, mais une multitude de situations qui pourraient éventuellement se dégrader et tout autant qui pourraient aussi s'améliorer dans le sens de l'un ou l'autre des usages ou dans le sens d'une réhabilitation du milieu. Des revendications portent sur des usages actuellement non satisfaits, sports d'eaux vives, pêche, promenade, découverte de la nature, usages dont la demande est mal connue.

Les animateurs du SAGE pensent connaître le territoire suffisamment pour voir les lieux et thèmes d'action prioritaire. Leur principale question est de savoir quel projet engager. Pour eux, la question de la faisabilité n'est pas triviale, elle demande à elle seule un gros effort de production de connaissance. Le SAGE doit pouvoir dire : on doit engager telle ou telle action à tel endroit par ce qu'il y a des améliorations possibles, elles sont faisables, à un coût supportable et sans conséquences négatives. A leurs yeux, il n'y a pas d'autres moyens d'examiner la fiabilité de ces projets que la démarche du SAGE. Les « lyonnais » conteste cette approche parce qu'elle impose d'emblée certains projets, dont l'utilité n'est pas suffisamment démontrée à leurs yeux.

On comprend bien aussi qu'examiner la question de la faisabilité est essentielle : à quoi cela sert de repérer des écarts importants de tel ou tel tronçon par rapport à un fonctionnement satisfaisant si la réduction de cet écart n'est pas faisable ? Mais comment l'aborder sans immédiatement se focaliser sur l'un ou l'autre projet.

On peut dire que les animateurs du SAGE rencontrent un problème classique **d'exploration d'arborescence** : quelle ressource d'expertise doivent-ils consacrer à décrire tous les cours d'eau, tous les thèmes, avec une connaissance trop superficielle, et à quel moment doivent-ils approfondir l'étude d'un cours d'eau et d'un projet particulier en vue d'évaluer sa faisabilité. Ce qui revient à choisir jusqu'à quand poursuivre l'exploration de toutes les branches mais sans avancer très loin dans chacune, et quand choisir une branche au détriment des autres.

Il est vrai que le choix n'est pas simple : les espaces où les enjeux sont probablement les plus forts sont aussi ceux où les actions à mettre en œuvre seront probablement les plus coûteuses.

On ne peut pas tout explorer, il faut choisir des branches, dans l'arbre des possibles

La commission technique chargée de la rédaction du cahier des charges du lot d'étude concernant la gestion des ouvrages hydroélectriques s'est trouvée à devoir choisir entre différentes stratégies d'exploration de l'arborescence.

Certes, l'univers des possibles qui devait être exploré par l'étude était déjà un peu diminué par la définition même du lot d'étude, puisque la question de la gestion des débits en aval des ouvrages hydroélectriques avait été identifiée comme la problématique principale (ce qui sous-entend que les autres moyens d'action étaient écartés). Il y avait la volonté de mener une étude approfondie de l'intérêt et de la faisabilité, pour la conciliation des divers usages et pour la réhabilitation du milieu naturel, d'une modification de débit réservé. Une telle étude exigerait par exemple des expérimentations de modification de débit, une évaluation des conséquences sur la vie piscicole par la méthode des micro-habitats…

Pour la plupart des participants à la commission technique, il est impossible de mener une telle étude sur tous les ouvrages ou tous les tronçons de rivière. Dans cette logique, il faut donc choisir un lieu ou une telle étude est prioritaire. Pour les animateurs du SAGE, il ne fait aucun doute que le lieu à étudier en priorité est le Drac Aval. Mais comment faire accepter aux élus, aux divers acteurs, aux institutions que seul ce lieu sera étudié ?

Dans un premier temps, Christophe Sibieude (animateur de la commission) a proposé aux membres de la commission technique (qui représentent assez bien l'ensemble des usagers du bassin) d'examiner, pour chaque tronçon de rivière du périmètre, les principaux conflits entre l'usage hydroélectrique et les autres usages. En trois réunions, un tableau complet a été rédigé et validé par les participants. Ensuite l'animateur demandé à la commission de classer les tronçons par ordre d'intérêt. L'idée était que des tronçons prioritaires émergent et fassent l'objet d'une étude poussée. Certains tronçons, inaccessibles, très artificialisés, dangereux, ont été écartés facilement. Mais le groupe n'a pas su choisir de tronçons prioritaires parmi les tronçons restants, encore trop nombreux.

Les représentants de l'Agence de l'Eau et de la DIREN, qui étaient peu intervenus jusqu'alors, ont contesté cette approche et ont demandé que l'étude soit une étude globale de la gestion des ouvrages et des conflits d'usage plutôt qu'une étude localisée d'un conflit d'usage, dans le souci de ne pas se focaliser sur un lieu donné et un scénario, ce qui pourrait être facilement contesté par la suite. On ne doit pas, avant la réalisation de l'état des lieux et du diagnostic, choisir un tronçon sur lequel les actions seront prioritaires.

Les animateurs ont eu l'habileté de proposer une étude à deux volets : un premier volet décrit l'ensemble des ouvrages du bassin, les modalités de leur gestion, le fonctionnement des cours d'eau et les conflits d'usage associés. Il devra permettre de choisir les tronçons qui méritent une étude approfondie.

Le volet B « proposition de solution de gestion quantitative argumentée » se présente comme une étude expérimentale sur un ou plusieurs tronçons. Il doit permettre d'examiner des

conflits d'usage et les possibilités de réhabilitation du milieu, calculer un débit biologique minimum adapté, et définir une gestion des débits. Il porte sur un nombre limité de tronçons sélectionnés pour le grand nombre d'enjeux, d'usages insatisfaits ou conflictuels et pour la diversité des fonctionnements.

En termes de méthode, des tableaux évaluent les perturbations pour chaque modalité de gestion des ouvrages (débit réservé, passage de crue, chasse) sur chacune des caractéristiques de la rivière (usage, milieu…).

L'état des lieux comprend une analyse des usages, de leur poids économique, et de leur évolution (attente sociale…). Cette analyse permettra de définir des scénarios de gestion des débits : un calcul argumenté (méthode micro-habitat pour les poissons) et une définition de « fourchette » de débit pour offrir aux décideurs de la « marge de manœuvre ». Cette analyse devra respecter une approche systémique : influence entre usages, entre secteurs.

Le diagnostic comprendra une hiérarchisation des enjeux, l'évaluation de la tendance actuelle. 3 scénarios contrastés de gestion de la ressource seront ensuite proposés : ils seront fondés sur le niveau d'ambition des changements, sur l'opposition entre valorisation naturaliste et économique de la ressource, sur le rapport aux autorisations et aux concessions (en vigueur en deçà ou au-delà). Le résultat prendra la forme d'un cahier des charges de gestion des ouvrages. Une méthode multicritère permettra de comparer les scénarios et de faciliter le débat entre membres de la CLE.

Au début, il était question de n'étudier, dans le second volet, que le Drac Aval (en aval du barrage de Notre Dame de Commiers), considéré par les animateurs de la démarche comme le tronçon qui cumule le plus de conflits d'usage, le plus de difficultés d'étude, et un enjeu fort de réhabilitation du milieu. Le SIERG a beaucoup insisté pour que l'on étudie aussi la Romanche Aval par souci de symétrie (alors que l'enjeu de gestion quantitative est moins évident sur cette zone, mais un des arguments avancés est que les ouvrages hydroélectriques de la Romanche fonctionnent en éclusée, à la différence de ceux du Drac). Les quelques élus présents, le représentant du conseil supérieur de la pêche ont insisté pour que l'on mène cette étude sur d'autres lieux, sur les parties amont des bassins versants : par souci d'équilibre politique tout autant que par souci technique de disposer d'études sur des milieux variés. Cependant, parmi les divers tronçons restant, aucun n'a émergé de façon indiscutable. Il a été décidé que le premier volet de l'étude permettrait de faire ce choix.

La réunion de la commission technique dont est extraite la discussion suivante avait pour objectif de sélectionner un tronçon de rivière pour réaliser l'étude approfondie.

Chargé de mission : « quand je suis arrivé, on m'a dit que le SAGE sera réussi s'il est réussi à cet endroit là. D'un point de vue méthodologique, toutes les questions sont réunies : aspects techniques, économiques, réglementaires… »

Vice-président du SIERG : « la romanche, tout le monde s'en fout ? »

Christophe Sibieude rappelle l'historique du SAGE, comment la Romanche s'est « raccrochée » en cours de route au projet de SAGE sur le DRAC. Puis, il reconnaît qu'il faut aussi un site pilote sur la Romanche.

Agence de l'Eau : « le but de cette première étude est bien de tester la méthode ? »

Christophe Sibieude : « oui, mais compte tenu des délais d'étude, le risque est que l'on n'ait rien sur la Romanche rapidement. Les zones tests seront servies en premier. Autant qu'elles soient des zones importantes. »

Le débat oppose plus clairement M. Delprat (DIREN) et Christophe Sibieude sur l'organisation de l'étude. Christophe Sibieude estime que le travail réalisé en commission permet déjà de hiérarchiser sans contestation possible les zones prioritaires : « on a mobilisé tous les usagers, les tableaux réalisés représentent des heures de travail. Le groupe peut dire quelles sont les zones prioritaires pour une analyse approfondie. Nos décisions seront certainement validées lors de la pré-CLE de septembre. On est dans un processus où on se donne un maximum de garanties ».

M. Delprat (DIREN) « ce que je crains, c'est qu'un élu d'un secteur qui n'a pas été étudié aille voir le préfet pour dire qu'il s'oppose au comité de pilotage. Le comité de pilotage n'a aucune légitimité. L'étude doit être une étude exhaustive, grâce à une série de fiches. On doit pouvoir trouver une fiche par tronçon de rivière homogène (du point de vue des débits, de la pente, des ouvrages), avec les aspects écologiques et sécuritaires, les usages influencés potentiels, la gestion actuelle des ouvrages. Cet état des lieux pourra être validé en CLE. On croise les informations, on fait un classement, et on hiérarchise les sites. Si on procède de façon systématique, on se met à l'abri des retours en arrière.

DDE : « il s'agit de tester une méthode. On a déjà choisi des secteurs pour tester des méthodes dans le cadre d'autres études. »

Elu : « les élus ne sont pas des gens primaires. On peut leur expliquer »

Thierry Xouillot (chargé de mission) « je retiens qu'il faut un second secteur test sur la Romanche, pour être sûr qu'aucune partie du bassin ne se sente lésée. Il n'y a pas de secteur emblématique sur la Romanche comme sur le Drac »

DDE : « le mot emblématique pose problème. Puisqu'il s'agit de tester la méthode, il faut un secteur où on trouve une grande diversité d'enjeux et des enjeux relativement différents ».

Associations sport eaux vives : « il faut prendre un secteur de forte pente pour la Romanche, le Drac aval est à faible pente »

SIERG : « sur la Romanche, le secteur aval a des enjeux forts. De toutes les façons il faudra étudier ces secteurs au regard de tout l'amont… »

Christophe Sibieude : « si on ne prend que des secteurs aval, on retombe sur le projet initial du SAGE. De nombreux acteurs ont pesé pour prendre en compte l'amont. Il faut un secteur en amont aussi pour satisfaire les élus de l'amont. »

SIERG : « je propose qu'il y ait deux secteurs aval et un amont. En aval de la romanche, on pas la même problématique qu'en aval du Drac. Les ouvrages sont des prises d'eau au fil de la rivière et non un lac. »

M. Delprat (DIREN) : « on voit là qu'il est dommage de s'affranchir d'un diagnostic pour hiérarchiser les sites. Quel est l'objectif du SAGE, est-ce simplement tester des méthodes ? Ou bien traiter les zones à forts enjeux ? Il y a le risque de se contenter de tester des méthodes là où ça sert à rien et ne rien faire ensuite. »

Christophe Sibieude : « sur les secteurs choisis, il y a du travail »

M. Delprat (DIREN) : « on ne peut pas compartimenter le bassin en secteur. Le bureau d'étude dira qu'il ne peut pas traiter les problèmes d'un secteur sans aller voir en amont. »

EDF : «Ici, on n'est pas dans l'Ain »

Le débat reprend lors de la réunion suivante. Mme Petit (AE) souhaite un examen précis des ouvrages sur l'ensemble du bassin et de relations entre eux : « L'option que vous avez prise est de se limiter à quatre secteurs avec le même cahier des charges. Cette option a été refusée par l'agence. »

M. Charpe, élu local : « c'est un arbitrage politique : si l'ensemble des acteurs pense qu'il faut aller plus vite pour entraîner tout le monde. Si on pense qu'il y a urgence. »

DRIRE : « attention à ne pas refaire un SAGE Basse Vallée de l'Ain, et constater à la fin que le problème est en amont »

M. Charpe, élu local : « si j'ai bien compris la méthode, à partir de cas concrets en aval, on verra quelques questions pertinentes cela pose à l'amont »

SIERG : « l'objectif de l'étude est bien la définition des débits réservés sur l'ensemble du SAGE, c'est à cela que doit répondre l'étude. Pour ce qui est de la connaissance des ouvrages, EDF peut bien donner ses infos »

Conseil Supérieur de la Pêche : « le SAGE a pour objectif la définition d'une politique globale pour les ouvrages hydroélectriques, y compris pour les nouveaux ouvrages possibles. J'aimerais savoir comment on pourrait définir une telle politique sans approfondir la connaissance de l'ensemble du bassin »

Formellement, les tronçons choisis ont été présentés comme les tronçons les plus représentatifs pour mettre au point une méthodologie d'étude qui pourra être étendue ensuite à tous les tronçons si nécessaire. L'argument formel qui a conduit au choix de ces tronçons est donc un argument technique : ces tronçons doivent permettre de balayer à peu près toutes les configurations et problématiques que l'on peut trouver sur le territoire. La méthode utilisée pour choisir les deux tronçons supplémentaires a été très « technique » : il s'agit d'une méthode multicritère, qui liste les enjeux pour chaque tronçon, et évalue le niveau de l'enjeu, pondère ce niveau (entre 1 à 3). La somme des niveaux donne les tronçons à étudier en priorité. Avec ce calcul, 3 tronçons sont dans un mouchoir de poche (après les deux premiers tronçons, qui n'avaient pas besoin de cette méthode pour être sélectionnés) : la Bonne (27 points), le Vénéon (30 points), la Romanche à Bourg d'Oisans (34 points). La commission technique opte pour la Bonne et Romanche, du fait essentiellement de la présence des élus concernés pendant la réunion.

Dans la plaine de Bourg d'Oisans, les enjeux sont très divers : il y a un conflit entre les communes et le SIERG pour le captage de l'Eau d'Olle, mais aussi et surtout une réelle opportunité de réhabilitation du caractère naturel de la Romanche, la rivière étant actuellement très endiguée. Il serait possible de lui redonner un lit naturel avec ses méandres, d'améliorer la qualité biologique, sans trop grande remise en question de la gestion des débits des ouvrages amont.

On peut se demander si le choix des quatre territoires prioritaires, par des arguments plutôt « techniques », ne cache pas un choix politique. Il est bien probable qu'aucune étude ne sera financée ultérieurement et que les seuls tronçons étudiés seront ceux-là. La transférabilité des résultats sur les autres tronçons n'est pas évidente. S'il était affirmé formellement que l'on a choisi d'étudier ces tronçons parce que l'on pense qu'ils sont prioritaires pour l'action, les animateurs auraient quelques difficultés à obtenir la validation de ce choix, puisque ce choix suppose déjà un arbitrage politique. En même temps, en mobilisant la commission technique puis la CLE sur le choix des tronçons, en élargissant l'étude d'un lieu à quatre lieux différents, bien répartis sur le territoire, ils ont donné à ce choix une légitimité forte et qui va au-delà de la simple question technique, ce qui montre bien que personne n'est dupe.

Ces récits montrent bien que la rédaction d'un cahier des charges d'étude est déjà le résultat d'une négociation de type politique, un compromis où se superposent les différentes rationalités sans que celles-ci n'aient vraiment convergé. L'usage de l'ambiguïté - expliquer que les tronçons ont été choisis pour leur intérêt méthodologique et non pour leur caractère prioritaire - est une façon habile d'éviter la contestation du choix. La méthode séquentielle, qui veut que l'on ne choisisse des tronçons prioritaires qu'à l'issue des phases d'état des lieux, de diagnostic, de construction de scénario, est contournée ici, par nécessité.

De même que l'on ne peut pas étudier de la même façon tous les secteurs géographiques, on ne peut pas étudier tous les scénarios. Ici, un des facteurs qui limite l'étude des scénarios est le calcul du préjudice économique. Dans le cadre de l'étude, il est prévu que EDF calcule les pertes d'exploitation pour chacun des scénarios envisagés sur les différents ouvrages. EDF refuse de donner ses données d'exploitations pour des raisons de confidentialité. Le calcul demande un travail important, facturé par EDF au SAGE. Les financeurs du SAGE ne pensent donc pas multiplier les scénarios, en combinant les multiples possibilités de localisation avec celles tout aussi nombreuses de scénarios de débits réservés. Les solutions étudiées seront donc limitées en nombre. De plus, EDF refuse de proposer des estimations « ordre de grandeur » pour orienter le travail de la commission vers les scénarios les plus réalistes.

Un risque que l'on ne peut éviter, dans l'exploration de l'arborescence, est de se focaliser sur quelques localisations, quelques enjeux et un nombre trop limité de scénarii. Ce serait dommage de concentrer l'effort d'étude, par exemple, sur une modification de débit réservé à un endroit où celle-ci peut être très coûteuse, pour un avantage environnemental ou en termes d'usages, qui serait discutable.

Usages actuels, usages potentiels

Quand la commission technique chargée du lot 6 a commencé à lister les conflits d'usage, elle a hésité sur la façon d'aborder ces conflits : certes il y a des situations où les conflits sont flagrants entre deux catégories d'usagers. C'était le cas, par exemple, entre pêcheurs et kayakistes, sur la Bonne : les uns et les autres se disputaient le débit réservé. Il y a deux usages possibles, effectifs, mais incompatibles. Il existe aussi des situations où un usage rend impossible tout autre usage de la rivière (par exemple en aval des ouvrages hydroélectrique). Un conflit d'usage peut donc exister en l'absence des usages en question. Les échanges lors des premières réunions ont montré combien il était difficile de s'entendre sur une façon de qualifier les usages et les conflits d'usages.

> *EDF demande des corrections du compte rendu précédent : « l'expression "points Identifiés à ce jour" devrait être remplacée par "problèmes et craintes exprimées à ce jour". »*
>
> *EDF demande aussi qu'une étude détaillée de la fréquentation des rivières puisse être réalisée pour pondérer les diverses zones en fonction de cette fréquentation.*
>
> *Réponse du Conseil Supérieur de la Pêche : « qu'est-ce que cela signifie d'analyser une fréquentation aujourd'hui quand celle-ci est très perturbée par les interdictions d'accès ».*

Progressivement, avec l'aide du bureau d'étude missionnés, et plusieurs rencontres de la commission, la question des usages et conflits d'usage s'est clarifiée. En excluant les usages tout à fait impossibles sur un tronçon (de trop nombreuses contraintes les empêchent, comme l'accès ou les ouvrages existants), on peut avoir dans un conflit d'usage : des usages effectifs ; des usages possibles mais non exploités ; des usages possibles mais plus ou moins satisfaisants et conflictuels (exemple : pêche et sports d'eaux vives) ; des usages actuellement impossibles mais qui pourraient être rendus possibles avec une modification de la gestion de la rivière.

Pour avancer dans l'étude de ces conflits, réfléchir aux lieux où ces conflits sont les plus significatifs, les animateurs et experts ont cherché, toujours pendant les réunions de la commission technique, à obtenir des acteurs une hiérarchisation minimale des lieux selon leur importance. La tentation des acteurs interrogés en séance est de ne pas donner de hiérarchie. Pour les représentants des pêcheurs, la pêche pourrait se pratiquer partout ou presque, idem pour les sports d'eaux vives.

Dans son travail d'identification des usages et conflits d'usages, le bureau d'étude missionné a demandé à nouveau à chaque acteur, pour chaque tronçon, d'évoquer s'il y a un usage ou s'il souhaite un usage, dans l'objectif de lister les conflits actuels ou potentiels. Aucun acteur n'a souhaité hiérarchiser ses priorités en termes d'usages, de donner à voir clairement les potentialités. Evidemment, les autres acteurs et les élus présents lors des restitutions en commission techniques, contestent ces descriptions des usages : *« je passe tous les jours devant tel ou tel endroit, je ne vois aucun kayakiste* » ou bien « *dans cette zone de la rivière, on trouve une drôle de fréquentation* » (allusion à la fréquentation de certains tronçons du

Drac Aval par les homosexuels). Pour l'instant, ni le travail en commission, ni le travail des experts n'a été en mesure de dire tel usage est prioritaire à tel endroit, pourquoi...

La réflexion sur les usages manque probablement d'une vision prospective : comment tel ou tel usage se développera, quels sont les facteurs limitant, de quelles retombées les collectivités locales pourront bénéficier… La réponse à ce type de question est laissée, soit aux acteurs concernés, soit aux élus.

Face à la complexité des phénomènes naturels, l'expertise technique peine à donner les réponses attendues

Les commissions techniques attendent en général beaucoup de l'expertise scientifique et technique. Mais celle-ci ne peut pas toujours répondre à toutes les questions. Il y a des limites dans les capacités de modélisation des phénomènes liés à l'eau. Par exemple, deux phénomènes ont été particulièrement étudiés dans le cas du SAGE de la Bourbre : le phénomène d'inondation et celui de la pollution des eaux de surface par les pollutions toxiques. Dans chacun des cas, les connaissances produites ne peuvent pas à elles-seules orienter l'action, évaluer les priorités. Bref, impossible de clore le débat définitivement par la réponse technique.

En matière de prévention des inondations, l'expertise technique peut repérer les risques actuels et travailler sur les solutions par exemple, calculer les coûts des différentes mesures, que ce soient des aménagements, une modification des usages d'un terrain, une limitation de l'urbanisation. Par contre, elle n'est pas capable de chiffrer les effets exacts en termes de réduction des risques de telle ou telle action. Il n'est donc pas possible de lister les terrains qui sont situés en bordure de la rivière, de peser leur intérêt économique et leur intérêt hydraulique, et proposer ainsi aux décideurs, la CLE, des arbitrages suffisamment clairs.

Une difficulté du même ordre est apparue à propos de l'étude des pollutions toxiques. Nous avons interviewé, sur ce thème, le chargé de mission du SAGE de la Bourbre et la personne chargée de mission à l'Agence de l'Eau pour instruire ce projet. Il s'agissait, pour l'Agence de l'Eau d'expérimenter une méthode d'investigation qui permette de déboucher, là aussi, sur une optimisation de l'action de réduction des pollutions. Le SDAGE annonce un objectif de 50 % de réduction des pollutions toxiques sans préciser où, ni comment, ni pourquoi. L'expérimentation était ambitieuse : partir du milieu d'un côté, de son état actuel et de l'état recherché, en déduire les efforts à consentir et même éventuellement, les pollueurs prioritaires.

La première étape de ce travail était de hiérarchiser les produits selon leur quantité et leur toxicité. Par des expérimentations, l'équipe a évalué la concentration seuil que le milieu pouvait accepter. Ensuite, il s'agissait d'appliquer ces seuils à la rivière Bourbre. L'équipe évalue le flux maximal de pollution acceptable en multipliant par le débit d'étiage (approche par tronçon) par la concentration seuil. Cela donne un volume global de rejet acceptable par le milieu. Pour connaître les efforts de réduction, l'équipe est partie de la quantification des rejets par les analyses effectuées au niveau des rejets des industriels, faire la somme de

l'ensemble des rejets sur le tronçon. Pour les toxiques prioritaires (le Zinc par exemple), l'Agence connaît les principaux pollueurs, mais ne connaît pas les industriels non redevables.

Le chargé de mission de l'Agence explique que, malgré le caractère très séduisant de cette méthode, joindre les deux bouts, c'est à dire les sources de polluants toxiques d'un côté, le milieu naturel de l'autre, reste presque impossible. Les pollutions toxiques proviennent aussi de sources diffuses beaucoup plus difficiles à appréhender, comme la circulation des voitures et camions sur l'autoroute toute proche. Il est possible de produire des estimations, mais rien ne permet d'assurer que telle réduction de telle source produire telle ou telle amélioration, et encore moment définir les efforts de réduction des pollutions par les besoins du milieu.

Quel pilotage pour l'exploration ?

Le suivi attentif des commissions techniques nous a montré que le travail de production de connaissance suppose des arbitrages, des choix dans l'arborescence infinie des possibilités à explorer. Choisir de mobiliser toutes les ressources dans l'analyse de l'existant est un choix qui a du sens : s'assurer que la rivière, dans sa réalité d'aujourd'hui, soit correctement représentée dans le forum hybride. C'est une façon de la rendre incontournable, de ne pas se faire d'illusion sur ce qu'elle est. C'est aussi, peut-être, donner à voir ce qu'elle aurait pu être ou ce qu'elle devrait être…

Evidemment, l'autre logique est celle du projet, elle s'interroge sur les besoins et les usages à satisfaire, sur la faisabilité des transformations. Cette logique suppose des investigations coûteuses et ne peut se permettre d'explorer tous les scénarios possibles. Cette logique est souvent tronquée, on n'étudie pas complètement la faisabilité, ni tous les usages possibles…

Le pilotage de l'investigation ne peut être laissé aux seuls experts. L'existence d'un comité de pilotage, où élus et acteurs de la rivière sont présents, est garant de la légitimité de ce travail d'expertise. En même temps, il en accroît le coût et les délais.

3.4. LES ÉLUS FACE AUX EXPERTS

Les commissions techniques et les CLE des SAGE ne sont pas des « conférences du citoyen » : elles sont principalement constituées d'experts, d'usagers directement concernés, et des élus. Parmi les élus, il y a trois catégories : les élus qui représentent des acteurs majeurs par exemple les syndicats mixtes, et qui sont assistés de leurs techniciens de ces syndicats, les élus de communes concernées et qui peuvent réagir en acteur partie prenante, et enfin des élus plus « candides », qui assurent finalement un rôle similaire aux panels de citoyens des conférences de consensus.

« Donner du grain à moudre » aux élus

L'idée d'exploration des possibles rend bien compte de la difficulté, en début de procédure, de donner du sens à la démarche de telle façon de mobiliser les élus.

Au départ, les degrés de liberté sont très importants, tout est possible, mais les connaissances sont abstraites, il y a très peu d'éléments pour orienter le travail, l'incertitude est maximale.

Puis peu à peu que le projet avance, les degrés de liberté se réduisent en même temps que les connaissances se précisent se rapprochent des préoccupations des acteurs du terrain.

Tout l'intérêt d'un SAGE est de faire remonter la concertation le plus en amont, quand l'espace des possibilités est encore ouvert, pour s'engager dans les bonnes trajectoires. Cependant les acteurs que l'on souhaite mobiliser, les élus et les usagers sont habitués à un cadre d'action moins ouvert, plus opérationnel. Ils ont besoin de « grains à moudre », de propositions à faire ou à critiquer. Sur des projets précis, leur mobilisation est plus facilement acquise que pour définir des principaux généraux.

Par exemple, les maires des communes qui tirent un bénéfice économique des ouvrages EDF, par le tourisme par exemple, ne se sont jamais déplacés pour les réunions de la commission thématique sur les ouvrages EDF. Tant que la cote des barrages pendant les mois d'été n'est pas discutée, ils ne voient pas l'intérêt de participer. Ils n'ont pas senti le besoin de venir exprimer leurs revendications : les compromis actuels les satisfont et ne voient pas ce que le SAGE apporterait de plus.

Pour compenser cette participation insuffisante, la stratégie choisie par les chargés de mission du SAGE ou du PDED, a été d'organiser des réunions locales, y compris dans les étapes préalables, pour toucher davantage les élus et les associations. Les résultats sont évidemment très variables, pour les raisons que nous avons déjà indiquées. Sauf dans certaines localités où des conflits sur des projets concrets en cours étaient d'actualité : les protagonistes trouvent là un lieu supplémentaire pour exprimer leur opposition. La rencontre devient un lieu de revendications alors que son objectif était la validation d'un état des lieux technique (sur lequel il n'y a pas de désaccord).

La production d'expertise dispose de moyens limités, tant financièrement que dans le temps. Dans les processus étudiés, il semble que les moyens d'expertise soient essentiellement réservés pour la première étape, l'état des lieux. Lors de cette étape, la mobilisation des acteurs est encore limitée, la démarche leur paraît trop abstraite. Le principal risque est d'avoir une expertise sans enjeu, sans question, et avoir ensuite une situation où les enjeux sont plus clairs mais où l'on ait plus de moyens d'expertise pour converger sur des solutions.

Mise en doute et apprentissages

On pourrait penser que le SAGE, par la nature même des questions qu'il traite, pose un problème de compétences et de savoirs pour les élus. En effet, les discussions et débats menés lors des séances de travail sont assez techniques. Et on peut légitimement se demander de quelle façon et à partir de quelles bases, le non-spécialiste qu'est l'élu politique, peut exprimer un avis et se forger une conviction ?

Dans les commissions du SAGE Drac Romanche que nous avons observées, nous avons eu le sentiment que les élus étaient peu présents, peu actifs dans la demande d'expertise, sauf en tant qu'usagers de l'eau (président de syndicat mixte) et en présence des techniciens de la même structure.

Les élus qui participent au SAGE de la Bourbre avaient accumulé une plus longue expérience de la participation à la CLE et aux commissions techniques. C'est pourquoi nous les avons interrogés sur cette question du rapport à l'information technique et scientifique.

Aucun des élus rencontrés n'a de formation particulière dans le domaine de l'eau, mais tous ont précisé qu'une connaissance technique n'est pas essentielle car leur rôle est un rôle politique avant tout. Le SAGE constitue donc, à leurs yeux, un lieu d'appropriation des savoirs scientifiques. Tous les participants apportent leurs savoirs et le font partager aux autres, ainsi, le niveau des connaissances s'élève au fil des réunions, des débats et des lectures des différentes études. Le Président de la CLE ne cache, cependant, pas que le niveau des savoirs des participants est très hétérogène et qu'il faut donc effectuer un important travail de « mise à niveau » par le biais de communications et d'informations lors de chaque réunion. Pour lui, ce travail est indispensable car il contribue à ce que des compromis puissent émerger car c'est à partir de connaissances communes et objectivées que peut s'effectuer un rapprochement des intérêts des membres de la CLE.

Les éléments recueillis dans les entretiens incitent à se demander si l'un des traits inhérents à la démarche SAGE n'est pas d'être une démarche de mise en doute. Cette démarche oblige les acteurs, par ses principes, à réexaminer leurs comportements, leurs certitudes et leurs positions. Tentons d'expliciter ceci par quelques exemples. Tout d'abord, les élus expriment clairement le fait que la réflexion menée au sein du SAGE fait évoluer les comportements, même lentement. En effet, ils expliquent que bien souvent dans les domaines de l'eau les actions menées sont fondées sur des habitudes, des traditions (habitude de construire des berges…) Le SAGE les remet fortement en cause car il propose des solutions nouvelles mieux adaptées à la protection de l'environnement. Concernant, ensuite, les certitudes des acteurs : elles sont aussi bousculées. En effet, la démarche de concertation et d'énonciation des problématiques permet à chaque participant de prendre connaissance des arguments de l'autre sinon de les comprendre. Ainsi, le processus amène les membres à « relativiser » leur position.

Le travail de concertation avec les élus n'est pas vain. Les élus apprennent, comprennent, se mobilisent, se laissent déplacer. Ils viennent parfois pour en découdre, mais le plus souvent pour apprendre et échanger, rechercher un soutien, construire des solutions... Alors même que la démarche n'a rien produit comme document, elle a déjà eu des effets. En même temps, les constructions trop globales et abstraites déroutent et découragent.

4. TENTATIVES DE CONVERGENCE

En quoi un SAGE peut-il contribuer à la convergence des acteurs sur une gestion intégrée du bassin, respectueuse des besoins de chacun, à même d'arbitrer entre les usages et d'obtenir l'acceptation de ces arbitrages par les acteurs concernés ? C'est évidemment une question centrale. Dans l'examen des trajectoires de quelques uns des sujets « chauds » du SAGE Drac Romanche, on retrouve les ingrédients exposés plus haut : la difficile gestion des trajectoires d'investigation, la nécessité de diversifier les scénarii. Enfin, la convergence ne se fait pas forcément sur les enjeux que l'on attend.

Focalisation sur une revendication symbolique, sans projet clair

La gestion des débits réservés en aval du SAGE a été considérée comme un des enjeux phares du SAGE dès le début de celui-ci. Il s'agissait de faire la preuve devant les élus de l'efficacité de la démarche. Nous avons rendu compte, plus haut, de la façon dont cet enjeu a été plusieurs fois redéfini, en particulier dans le cadre de la rédaction du cahier des charges et du pilotage de l'étude lot 6.

Sous la pression des représentants des pêcheurs (autant les associations que le Conseil Supérieur de la Pêche) la continuité hydraulique du Drac, entre le barrage de ND de Commiers et la confluence avec la Romanche, est devenue un enjeu majeur. Les représentants des pêcheurs estiment leur revendication tout à fait légitime : le 40e du module exigé par la loi pêche avait pour objectif d'assurer la continuité hydraulique sur les tronçons court-circuités, mais ici, le 40e ne suffit pas. La revendication exprimée relève selon eux de l'esprit de la loi. Ils estiment aussi que EDF ne devrait pas être indemnisée pour l'augmentation de ce débit réservé : celle-ci est dans l'ordre des choses alors que la situation actuelle est une aberration. La position des représentants des pêcheurs est relayée par la principale association de défense de la nature, la FRAPNA.

L'étude est encore en cours et n'a pas donné toutes ses conclusions. Déjà quelques réponses ont été présentées, d'autres circulent, et de nouvelles questions surgissent.

Tout d'abord, un lâcher d'eau expérimental a montré que la continuité hydraulique pouvait être obtenue par un débit de 5 m3/s (pour un débit réservé actuel de 2,5 m3/s). Après la trouée de Remure, où une grande partie de l'eau s'infiltre, il reste encore environ 1 m3/s. Cette continuité hydraulique peut donc être obtenue par un débit réservé « raisonnable », largement inférieur au 10e du module, donc inférieur à ce que la loi impose pour les nouveaux ouvrages hydroélectriques.

Evidemment, pour EDF, il n'est pas question de se voir imposer une perte d'exploitation sans compensation financière. Le tronçon est court-circuité : l'eau qui alimente le débit réservé n'est pas turbinée par les centrales disposées sur le canal EDF. Cela représente donc une perte non négligeable pour l'exploitation. Les représentant d'EDF n'hésitent pas à mobiliser d'autres principes de légitimité que le principe économique en évoquant le « *sacrifice énergétique dans un contexte où les énergies renouvelables ont un soutien politique fort* ». Il est arrivé que EDF accepte des modifications substantielles des débits réservés sur différents cours d'eau (c'est le cas du Haut Doub, par exemple), avec un partage, avec les collectivités locales, du financement des pertes d'exploitation. Ces accords ont été conclus sur des projets fortement soutenus par les collectivités, avec un impact important sur le fonctionnement de la rivière, sur les activités associées… Les représentants d'EDF se disent prêts à renouveler cette expérience avec le Drac, mais s'interrogent néanmoins sur la finalité de ce projet. Rétablir la continuité hydraulique n'est pas un objectif en soi. Quels sont les objectifs ? Où est le projet ? Qui en sont les porteurs ? Qui est prêt à payer, ne serait-ce que la moitié des pertes d'exploitation ?

Du côté de l'Agence de l'Eau, on s'interroge sur la finalité d'une modification des débits. Il semblerait que l'on ait fait de la continuité hydraulique une fin en soi et non un moyen. La

finalité pourrait être la réhabilitation des milieux par exemple : pour les lônes du Rhône (méandres du Rhône court-circuités) l'Agence de l'Eau a contribué au financement de la perte d'exploitation et à l'investissement à la même hauteur que l'exploitant, la Compagnie National du Rhône. Mme Petit (AE) souhaiterai qu'on lui prouve que cette réhabilitation est plus intéressante ici qu'ailleurs. L'Agence de l'Eau n'est pas prête à participer au financement d'un débit réservé sans un véritable projet.

La connaissance de l'ordre de grandeur de cette perte d'exploitation est essentielle dans le processus de réflexion : si celle-ci est trop importante, personne ne sera prêt à financer un débit réservé. Le représentant de la FRAPNA, fin connaisseur de la gestion des ouvrages de la région, a fait circuler une estimation de 1 million d'euros par an, estimation qui ne semble pas éloignée des calculs de « coin de table » faits par EDF. Evidemment, une telle estimation (qui nous a été rapportée par un représentant d'EDF) ne fait l'objet d'aucune publicité : peut-être risquerait-elle d'inquiéter les élus et de conduire à ce qu'ils reconsidèrent l'intérêt d'un tel projet ? Du côté du chargé de mission du SAGE, Christophe Sibieude, on fait le pari que « EDF donnera le 10e du module, sans compensation financière ». Si EDF demande une compensation financière, qui sera probablement partielle, il estime que l'Agence de l'Eau le financera. Bref, de son point de vue, les collectivités locales n'auront pas à payer.

On voit bien qu'à cette étape du processus de concertation, la faisabilité du projet est loin d'être assurée. Les uns et les autres font des paris, avancent des hypothèses, pour continuer à mobiliser. Si cette question du financement était discutée immédiatement, il est possible que certains acteurs, comme les collectivités, l'Agence de l'Eau ou EDF, bloquent le processus. En même temps, la stratégie du chargé de mission de ne pas trop vite négocier le volet financier est une façon de poursuivre le travail de concertation jusqu'à ce qu'aucun retour en arrière ne soit possible : ces acteurs seront obligés de se mettre d'accord pour financer le projet.

D'ailleurs, le projet lui-même est loin d'être réglé. Restent des questions épineuses, comme le déboisement, la sécurité d'accès, la protection des captages d'eau potable. Pour EDF, il est impossible d'éviter le passage de crues importantes dans le lit du Drac. Or le passage de ces crues exige un minimum de déboisement, d'où une dégradation significative du caractère naturel du milieu. Cet argument est discuté par les associations écologistes, qui affirment qu'il est possible d'éviter un déboisement trop important sans créer de risque d'embâcle ou de dégradation des digues.

Assurer la sécurité d'accès n'est pas simple non plus : rétablir le débit, c'est aussi plus d'affluence. L'expérience menée sur le Vénéon montre que des efforts de prévention n'offrent pas toutes les garanties de sécurité attendues. Un dispositif d'alerte (une sirène) a été mis en place pour prévenir les promeneurs et les pêcheurs des lâchers d'eau et des crues. Cependant, il a été constaté que la vitesse d'arrivée de l'eau est très différente selon les situations, le délai entre la sirène et la montée du niveau d'eau est très variable, la compréhension du dispositif par les promeneurs et les pécheurs n'est pas suffisante. Seuls les pratiquants du rafting (pratique commerciale du rafting importante sur le tronçon) sont sensibles au dispositif : au contraire des autres usagers, ils tirent profit des importants débits des lâchers d'eau.

Christophe Sibieude craint de ne pas arriver à convaincre tous les partenaires que les conditions de sécurité sont assurées. Il craint que le préfet et l'association des familles des victimes DRAC 95 (ignorant d'ailleurs la position de cette association) s'opposent à un accès libre à cette zone.

La sécurité n'est pas le seul problème. Il y a aussi la sécurisation de la nappe phréatique dans laquelle est puisée l'eau de la REG. Enfin, cet espace ne pourra pas supporter une trop grande affluence : la REG entend bien protéger ses captages, situé en aval.

Le projet qui présente la faisabilité la plus raisonnable est la transformation de ce lit en une zone de pêche avec un accès limité. Mais ce projet ne répond pas à toutes les attentes non plus. A lui seul, il n'est pas évident qu'il justifie les efforts économiques nécessaires. Les écologistes, représentés par Jacques Pulou (FRAPNA), continuent à revendiquer un accès plus large aux promeneurs, pour qu'ils puissent bénéficier du patrimoine écologique de cette zone, soulignant qu'un effort peut être fait pour renforcer la sécurité.

Ce processus de convergence, dont on peut dire qu'il n'est aujourd'hui qu'amorcé, peut très bien se focaliser sur un scénario dont la faisabilité est problématique. Il est vrai que les études se sont concentrées sur ce lieu du fait de la diversité des enjeux et de l'intensité des conflits, mais il n'est pas évident que l'on pourra obtenir, sur ce lieu, des avancées significatives à un coût acceptable. Si le conflit perdure, c'est aussi parce que toute solution au conflit d'usage présente des coûts importants.

Multiplication des scénarios techniques pour un choix optimal

L'assainissement du Plateau Mateysin devait être l'action « vitrine » du SAGE, la preuve de son caractère opérationnel et de sa capacité à mobiliser les élus. L'assainissement est une exigence incontournable pour ces communes si elles souhaitent continuer à se développer : l'Etat sera obligé d'empêcher tout nouveau permis de construire s'il n'y a pas de solution d'assainissement.

Selon le chargé de mission, l'Etat a toujours considéré que ces communes pouvaient investir : aujourd'hui elles ont un prix de l'eau de 1,5 euros le m3, il passera à 2 ou 2,5. Les services de l'Etat considèrent que l'on peut augmenter le prix de l'eau. Globalement, l'intercommunalité devrait offrir un meilleur résultat du point de vue de la qualité de l'eau.

Mais ce projet était semé d'embûches. Tout d'abord, le plateau mateysin connaît une importante crise économique suite à la fermeture des Houillères de la Mure. Cette crise économique n'est pas sans provoquer une certaine instabilité et des conflits politiques, ce qui n'a pas facilité la mise en place d'un équipement intercommunal d'assainissement. Les discussions ont donc été, dès le début, assez conflictuelles.

Nous pourrions être tentés d'expliquer les faibles avancées par ces conflits politiques. Mais cette explication politique ne tient pas. Les chargés de mission, Thierry Xouillot et Christophe Sibieude, tour à tour mobilisés dans cette difficile négociation, évoquent la faiblesse de l'étude technique pour expliquer ces faibles avancées. Nous proposons donc d'aller voir de plus prêt le travail d'expertise technique et comment celui-ci a contribué ou non à la convergence.

Le bureau d'étude missionné par le SAGE pour l'étude lot 2 « réhabilitation du milieu récepteur du Plateau Mateysin » a étudié pour les deux bassins versants, la Jonche et le Ruisseau de Vaux, deux scénarios techniques pour assurer l'assainissement : un scénario intercommunal (une STEP sur chaque versant) et un scénario communal (un équipement adapté pour chaque commune). Le bureau d'étude a estimé les coûts de chaque scénario et les gains environnementaux. La solution intercommunale, sur les deux secteurs s'avère plus coûteuse que la solution communale, mais elle a un intérêt écologique globalement meilleur, du fait du report des rejets des STEP en aval des deux bassins, dans des rivières aux débits importants.

A l'issue de l'étude, cette proposition a été présentée aux élus. Les élus ont contesté des données, par exemple l'estimation des populations, qui étaient erronées. Mais surtout, les élus se sont inquiétés des estimations de coût : par exemple, pour la Jonche, environ 100 MF d'investissement pour la solution intercommunale, pour environ 10 000 habitants, sans compter la transformation des réseaux communaux, qui ne séparent pas toujours eaux usées et eaux claires ; et 78 MF pour la solution intercommunale. Malgré les subventions, une part non négligeable reste aux communes. Pour les communes, de tels scénarios étaient inacceptables : elles ont demandé d'autres propositions.

De son côté le bureau d'étude a considéré qu'il avait terminé sa mission. L'Agence de l'Eau a validé cette étude : ayant une préférence pour le scénario intercommunal, elle a estimé que l'étude de ces deux scénarios était suffisante.

Cependant, les chargés de mission du SAGE, l'un après l'autre, ont considéré qu'il était essentiel de répondre à la demande des élus. Ils ont donc mobilisé les expertises disponibles (les estimations réalisées par le bureau d'étude, la connaissance des experts des différentes administrations, les services du conseil général) pour élaborer de nouveaux scénarios.

De nombreux aller-retour entre les élus du plateau et l'équipe du SAGE, ont permis d'élaborer un nouveau scénario. Pour la Jonche, il s'agit d'une solution intercommunale pour 4 communes et communales pour les 3 autres. Le total des coûts reste élevé, env. 87 MF. Mais ce scénario combine d'autres avantages par rapport à la solution communale : en particulier la possibilité d'obtenir des subventions plus élevées sur l'équipement intercommunal, du fait d'un classement en commune rurale de la commune de Susville (augmentation de la subvention du Conseil Général), la possibilité de signer un contrat de rivière et d'obtenir une subvention par le fond européen FEDER. En approfondissant ce scénario, le chargé de mission a constaté que les solutions techniques proposées par le bureau d'étude pour l'assainissement des communes restantes, étaient trop sophistiquées pour la réalité des besoins : les coûts pourraient encore être réduits.

> *« Sur certains hameaux, il suffira d'investir dans des équipements rustiques. D'autant plus que le résultat environnemental de la solution intercommunale complète n'est pas très significatif. Dans les principaux cours d'eau, les eaux usées sont déjà très diluées dans les eaux claires, abondantes du fait de nombreuses sources. Globalement, la qualité de l'eau est bonne, elle est conforme aux objectifs de qualité qui avaient été*

fixés il y a quelques années. Il y aura des gains seulement sur des petits tronçons sans grand intérêt. » (Christophe Sibieude, entretien)

Sur le ruisseau de Vaux, l'intercommunalité coûte beaucoup plus cher. Deux communes sur les trois, celle qui est en amont et celle qui est en aval, sont d'accord pour la solution intercommunale, mieux subventionnée. Mais la commune au milieu, la plus petite, refuse. De l'avis du chargé de mission, l'intérêt environnemental de la solution intercommunale est limité : « *les études disent que les résultats seront meilleurs, mais les experts reconnaissent qu'ils sont à la limite de la simulation.* » (Christophe Sibieude, entretien)

L'étude de la trajectoire de la concertation autour du Plateau Mateysin montre bien tout l'intérêt de l'aller retour entre le dialogue avec les élus et la production d'expertise technique : seul cet aller-retour exigeant permet de produire les connaissances pertinentes pour la décision publique, d'affiner le choix technique, et de mobiliser les élus sur une solution acceptable. Les premières études, centrées sur le milieu, ne proposant que deux scénarios, avec des solutions techniques sophistiquées, n'ont pas permis aux élus de prendre leur décision et donc de s'engager. On voit bien tout l'intérêt d'une structure comme l'équipe du SAGE, à même de mobiliser les expertises pertinentes, de piloter la concertation. Les même partenaires, sans médiation, n'auraient pas mené le même travail et auraient retardé toute décision, au risque d'un conflit avec l'Etat et une solution technique quasiment imposée. On voit aussi que la médiation seule ne suffit pas : il faut aussi nourrir la concertation avec le travail d'expertise.

Déplacement du débat

La sécurisation de l'approvisionnement en eau potable justifiait, pour le SIERG, la mise en place d'un SAGE. On attendait, sur ce thème, un conflit entre amont et aval, sur les captages de l'Eau d'Olle. L'approvisionnement menacé par le risque d'effondrement des ruines de Séchilienne. D'où le projet d'exploiter le captage en amont de la Romanche dans l'Eau d'Olle au niveau de la plaine de Bourg d'Oisans, sujet qui opposent le SIERG et les élus locaux. L'exploitation de ce captage suppose aussi un investissement très important : une conduite d'eau depuis le captage jusqu'à l'agglomération.

Ce thème n'avait pas fait l'objet de commission ad hoc : il n'y avait pas lieu de développer une expertise supplémentaire. Il a été plus ou moins évoqué dans le cadre des différentes commissions, à propos de la pollution des eaux de surface, dans le cadre du lot 6 sur les ouvrages hydroélectriques ou dans les réunions locales. Le débat s'est déplacé sur un autre front, entre le SIERG et la REG, la REG proposant au SIERG la mise en commun des infrastructures du SIERG et de la REG pour assurer cette sécurisation à moindre coût.

Un rappel historique est nécessaire pour comprendre ce dossier. Il existe, pour l'agglomération, deux opérateurs d'approvisionnement en eau potable. Le premier opérateur est la Régie des Eaux de Grenoble, qui approvisionne la Ville de Grenoble et deux autres communes (150 000 p.) à partir des champs de captage dans la nappe phréatique du Drac. Le second est le SIERG, qui approvisionne toutes les autres communes de l'agglomération grenobloise (220 000 p.)à partir de captage dans la Romanche. Ces deux opérateurs ont

chacun leurs équipements et leur réseau, bien qu'ils interviennent sur des espaces géographiques très proches. Le SIERG n'assure que l'adduction d'eau vers les réservoirs et non la distribution, que les communes continuent d'assurer.

Le SIERG a toujours souhaité conserver son indépendance. L'histoire mouvementée de l'alimentation en eau à Grenoble lui a plutôt donné raison. Jusqu'en 1989, le captage et la distribution étaient gérés directement par la Ville de Grenoble. En 1989, le maire de Grenoble, Alain Carignon, décide de déléguer la gestion à une filiale de la Lyonnaise. Jusqu'à ce que les tribunaux démontrent qu'il y avait eu abus de biens sociaux et corruption. L'opposition municipale, devenue la nouvelle majorité municipale, a obtenu l'annulation de la délégation et l'eau est revenue à la Ville. En 2001, la Régie des Eaux de Grenoble est créée comme établissement public à caractère industriel et commercial.

Le souci d'indépendance du SIERG explique son souhait initial d'assurer, sans l'aide de la REG, la sécurisation de l'approvisionnement. Au départ du SAGE, cette problématique posée par le SIERG prévalait. D'une certaine façon, la REG a adopté une position parallèle en insistant sur la protection de la nappe du Drac. Progressivement, la REG a ouvert un nouveau débat. Elle a modifié la façon de poser les enjeux de la sécurisation de l'approvisionnement : en effet, la REG dispose de captages et d'un réseau surdimensionnés par rapport à ses besoins actuels, et qui permettraient à eux seul l'alimentation de l'ensemble de l'agglomération (500 000 habitants). Elle peut donc facilement pallier un incident sur le captage du SIERG sur la Romanche.

La REG plaide donc pour une gestion collective des ressources équipées et disponibles, sans investissement supplémentaire, pour faire face aux éventuels risques de pollution ou d'éboulement. Le SIERG, souhaitant conserver son indépendance, n'est pas favorable à une interconnexion des réseaux. Parallèlement au SAGE, sa position évolue. Les deux opérateurs œuvrent pour rapprocher les réseaux : des essais ont d'ailleurs montré que l'équipement du REG pouvait sans difficulté alimenter l'agglomération.

Il est intéressant de constater, ici, que le SAGE n'a pas contribué au débat par des travaux d'étude, ni même par l'animation d'une commission. Mais il a offert la possibilité, aux deux protagonistes, de présenter leurs arguments dans le journal du SAGE (diffusé à 1000 exemplaires). La lecture des deux arguments donne une idée assez précise du différent qui opposent ces deux opérateurs ainsi que leur justification. Le président du SIERG y présente de nouveaux arguments pour justifier la poursuite de la réflexion sur l'exploitation du captage de l'Eau d'Olle. Il souligne que le captage de la REG est aussi soumis à des risques industriels (industries chimiques à proximité). Il anticipe un développement de la consommation industrielle, en particulier avec l'industrie électronique, en forte croissance dans l'agglomération et qui pourrait avoir besoin d'une eau de très bonne qualité. Cette position n'est pas suivie par la REG, qui souligne les possibles réductions de coût, et le coût des investissements supplémentaires.

5. INSCRIRE LES DÉCISIONS : AU-DELÀ DU SAGE, L'ARTICULATION AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS

La capacité de la démarche à piloter la production de connaissance semble assez bien vérifiée, comme nous l'avons expliqué plus haut. Sa capacité à produire de la décision, de l'arbitrage ou de la règle nous semble assez faible. Les raisons sont nombreuses. Elles tiennent probablement à la difficulté de résolutions des conflits d'intérêts locaux.

La procédure SAGE ne produit elle-seule que de la règle, de l'obligation. La procédure véhicule une certaine représentation implicite de la politique de l'eau, de ses objectifs et de ses moyens, et de la façon dont il faut mobiliser les usagers ou élus. En caricaturant, la procédure SAGE préconise un processus de mobilisation des acteurs : l'état des lieux, le diagnostic doivent conduire les acteurs locaux à prendre conscience qu'ils ont dégradé leur rivière, que leurs activités mettent en péril cette ressource commune. Il s'agit ensuite de convaincre tout le monde de faire un effort, sachant que sinon, tout s'aggravera. Quand tout le monde est convaincu, on peut décliner des objectifs, des règles, des projets. Tout le monde est d'accord parce que tout le monde a compris que les efforts sont indispensables.

La traduction opérationnelle et formelle des préconisations du SAGE est probablement une question sous-estimée par la loi de 1992. Depuis, une réflexion très importante a été menée pour situer le SAGE dans l'univers juridique, le guide « SAGE Mode d'Emploi n°2 » en est le témoignage. La règle de « compatibilité des décisions administratives avec le SAGE » est loin de résoudre les difficultés de produire, localement, de nouvelles obligations, de les faire accepter, de les faire appliquer. La traduction du SAGE en règles applicables n'est pas facilitée non plus par l'absence d'un « droit de l'environnement » constitué et cohérent. En effet, La préoccupation environnementale est régulée par une multitude de ressources juridiques, sectorielles, héritées de traditions juridiques anciennes, en contradictions les unes avec les autres, à tel point qu'il est possible aux acteurs de mobiliser les unes pour se soustraire aux autres (Lascoumes, 1995).

Le guide « SAGE Mode d'Emploi n°2 » n'encourage pas non plus à faire du document SAGE une ressource juridique. Ce guide ne recommande-t-il pas de trouver une rédaction qui ne restreigne pas trop les marges de manœuvre de l'administration ? N'y-a-t-il pas un risque que les élus se lassent quand ils comprendront que l'Etat souhaite garder la main sur les décisions ?

On comprend vite que la logique juridique, au sens de la production de nouvelles interdictions (indirectes), n'est pas vraiment dans la logique du SAGE. Les dispositions contractuelles, particulièrement significatives d'ailleurs, dans le domaine de l'eau, sont clairement privilégiées. Obtenir l'accord des acteurs du SAGE sur un objectif, sur une règle, suppose une certaine équité. La prise en compte des intérêts économiques est inévitable : pour modifier les pratiques, lancer de nouveaux projets, il faut inventer de nouvelles formes de solidarités entre communes, définir les modalités de financement des projets. La mise en place de syndicats mixtes et de contrats de rivière semble nécessaire. Là aussi, l'articulation entre ces différents dispositifs contractuels est loi d'être acquise.

Sur ces questions, nos observations sont assez limitées. Nous avons davantage recueilli des inquiétudes des acteurs plutôt que des faits : les démarches observées n'ayant pas assez avancé. Nous nous sommes intéressés à la façon dont les chargés de mission, essentiellement, réfléchissaient aux possibilités d'action future et comment cela pouvait orienter leur action.

Débat sur l'inscription juridique

Nul doute que la question du rôle du SAGE dans la production des obligations imposées aux acteurs est dans les esprits quand il s'agit de s'interroger sur les actions possibles. Aucun participant n'est en mesure, en général, de répondre définitivement à la question, évoquée lors de la commission du lot 6, sur la possibilité pour un SAGE de remettre en question une concession ou des autorisations. Nous avons entendu tout et son contraire.

En ce qui concerne les concessions des ouvrages hydroélectriques, le SDAGE donnait déjà une piste d'explicitation des modes d'action possibles en matière de gestion des débits : « *Dans certains cas, il s'agira pour les partenaires de mettre en œuvre des solutions techniques et financières pouvant aller au-delà des strictes contraintes réglementaires actuelles (loi 1919 et loi " pêche "). »* L'approche contractuelle semble donc privilégiée, mais l'approche réglementaire ne semble pas exclue non plus. Il s'agit donc d'inscrire plus formellement les modalités de gestion des débits, jusqu'à présent souvent négociées de façon informelle.

Or, cette inscription formelle d'une politique de gestion des débits, n'est pas souhaitée par les ingénieurs d'EDF gestionnaires des installations. Elle n'est pas dans leur culture politique. Ils préfèrent des modes informels de négociation des débits selon les situations. Lors de la rencontre « sur site » organisée par l'animateur du SAGE sur le thème des ouvrages hydroélectrique, la relation étroite entre les gestionnaires des ouvrages EDF et les élus des communes où les barrages sont localisés était très clairement affichée. Cette rencontre s'est déroulée dans la salle communale et s'est prolongée par une visite du barrage.

Comme principal opérateur de gestion quantitative, ils ont dû prendre en considération des usages multiples, et gérer les contradiction entre usages : par exemple, EDF maintient une côte touristique sur le lac de Monteynard, mais ce même barrage tient aussi un rôle dans la prévention des inondations. La côte haute ne peut pas être maintenue au-delà de fin septembre, au risque de devoir laisser passer des crues importantes en automne qui pourraient inonder la zone commerciale de Comboire aux portes de Grenoble.

Lors de notre entretien avec le directeur du GEH, il nous a cité une multitude d'exemple où EDF a accepté de modifier la gestion des ouvrages pour répondre à des demandes des élus.

> *« Le niveau était trop bas, en début d'été, pour mettre à l'eau le bateau de tourisme. Nous avons accepté de le remonter en vidant le Sautet, avec un coût estimé de 120 000 euros, pris à la charge de EDF. Cela a déplu aux communes riveraines du lac du Sautet. Quand j'explique au président du SIVOM du Monteynard que l'on ne pourra pas atteindre la cote à temps, il me comprend. Quand il me parle de la mise à l'eau de son bateau, je le comprends. Nous n'avons pas de culture et de compétence juridique. » (directeur du GEH)*

Les gestionnaires des ouvrages redoutent que ces pratiques soient davantage formalisées : ils souhaitent conserver cette relation d'échange et d'intercompréhension avec les élus les plus directement concernés, cette relation permettait d'obtenir l'acceptation politique des ouvrages sans perdre pour autant trop de terrain tout en conservant l'initiative.

Le chargé de mission du SAGE Bourbre a attiré notre attention sur une autre difficulté : comment le SAGE s'articule avec les autres dispositifs d'aménagement du territoire. Lequel s'impose à l'autre. Est-ce que le SDAU s'impose au SAGE ou le contraire ? De même pour les Directives Territoriales d'Aménagement, qui concernent les grands projets. Sur cette question, là encore, le guide « SAGE Mode d'emploi » donne quelques réponses. Il explique qu'il n'y a pas de schéma qui s'impose à l'autre mais une articulation à construire entre les démarches. Encore faut-il que les pilotes de ces démarches engage un travail commun. Or il est difficile pour les animateurs des SAGE de savoir qui rédige ces documents. Dans certains cas, les élus locaux jouent un rôle d'intermédiaire. Mais bien souvent, ils ne sont pas consultés, ou ce ne sont pas les mêmes personnes qui sont consultées. Si on regarde le territoire de la Bourbre : il est traversé par un projet d'autoroute, une voie TGV, donc autant de schéma, plan, dispositions diverses… Le chargé de mission du SAGE Bourbre explique son désarroi :

> *« Trouver la réponse n'est pas facilité par le fait que les administrations sont aussi cloisonnées entre elles, avec des cultures techniques très différentes. Même au sein de la DIREN, les services concernés par l'eau d'un côté et ceux chargé de l'aménagement de l'autre ne semblent pas communiquer ensemble. De même DDE et DDAF ont du mal à se mettre d'accord. Quel est le positionnement respectif du SDAU, des SAGE et des POS. Il n'y a pas de jurisprudence. D'après les textes, le SAGE s'impose à toutes les décisions qui concernent le domaine de l'eau. Mais qu'est-ce que le domaine de l'eau. Le POS relève de l'urbanisme, mais prend en compte le risque d'inondation : relève-t-il du domaine de l'eau, auquel cas le SAGE s'imposerait au POS ? » (Mme Gallien, SAGE Bourbre)*

L'enchevêtrement des dispositifs crée une incertitude importante. Les animateurs et participants ne comprennent plus rien et ont du mal à anticiper. Ils savent de moins en moins où ils vont. Alors, ils recréent des certitudes, même fausses, pour se donner des repères :

> *« j'explique que le SAGE s'impose aux POS. Si n'est pas le cas, il n'y a plus rien à faire ensemble. Le nerf de la guerre, c'est le POS. Même s'il y a des subtilités juridiques, les élus se sentiront tenus s'ils s'engagent dans ce sens. Le SAGE s'imposera par la force de conviction de ceux qui auront participé. Il deviendra de plus en plus difficile de le contourner» » (Mme Gallien, SAGE Bourbre)*

Prise en compte des intérêts économiques et financement des actions

Le guide « SAGE Mode d'emploi n°2 » encourage la mise en place de structures intercommunales à même de donner au SAGE les leviers suffisants de redistribution, d'incitation, pour obtenir les objectifs fixés.

Pour Mme Gallien (chargée de mission du SAGE de la Bourbre), le SAGE ne peut réussir à lui seul à produire le compromis, ni même le syndicat mixte existant centré sur l'entretien du lit de la rivière. Pour des thèmes comme la préservation des zones humides ou bien la lutte contre les inondations, certaines communes devront faire davantage d'efforts et accepter un arrêt de leur urbanisation. Il faudra inscrire cet effort dans un cadre de négociation plus global. La solidarité communale devra probablement se renforcer : telle ou telle commune lésée devra recevoir des compensations des autres communes, par exemple, par un partage de la taxe professionnelle. La mise en place d'une communauté d'agglomération, sera probablement le seul levier qui permettra une gestion d'ensemble, non pas simplement de l'eau, mais aussi de l'urbanisation, seule condition pour répartir équitablement les efforts.

Si on prend l'exemple de la réduction des pollutions toxiques, là aussi, il faudrait un certain talent d'ingénierie administrative pour combiner les différents dispositifs administratifs. La personne chargée du projet à l'Agence de l'Eau nous explique la stratégie : l'Agence aiderait les industriels de la Bourbe à hauteur de 60 % (y compris le bonus « toxique ») y compris pour les projets de réduction à la source… Elle souhaite aller voir chaque industriel et examiner avec lui les modalités. Il y a toujours possibilité d'ajouter d'autres financements : financer le traitement des déchets liquides, financer un raccordement, jouer sur la prime de bon fonctionnement… Si l'investissement est un investissement de procédé, avec une réduction à la source, l'industriel peut être gagnant. La démarche pourrait aussi être soutenue par une action réglementaire. Ces mêmes sites sont soumis à l'arrêté intégré du 2 février 1998. La DRIRE peut donc demander des mises en conformité des rejets toxiques. Les deux démarches pourraient s'articuler : l'un impose, par la réglementation, des niveaux de rejets, l'autre finance en partie le projet.

Mais ces montages demande un effort particulièrement important d'étude, de concertation, de mobilisation pour réussir. Le coût d'« ingénierie administrative » est élevé. Un an plus tard, le projet n'a pas avancé. Il manque un chargé de mission et personne n'est en mesure de le financer. La région finance déjà une personne à la CCI Nord Isère sur le thème du management environnemental. De plus, la DRIRE est en conflit avec l'un des principaux industriels, ce qui conduit à une démobilisation des autres industriels.

Au-delà du SAGE, tout reste à construire

Il nous est bien difficile de conclure sur la capacité de la procédure SAGE à enrôler les acteurs. D'une part parce que nous avons observé des démarches qui ne sont pas allées jusque là. Ensuite parce que cet enrôlement ne dépend pas tant de la procédure SAGE elle-même que d'une construction politico-administrative qui va bien au-delà du SAGE même si elle prend ses racines dans le SAGE. Ainsi, la trajectoire du collectif pendant le SAGE joue un rôle essentiel : comment les acteurs ont été mobilisés, associés, s'ils se sont vraiment reconnus dans les décisions, si les décisions leur paraissent légitimes… Ensuite, il faut faire preuve d'un réel talent d'ingénierie administrative : construire des syndicats mixtes, définir leur rôle, obtenir des financements multiples… Cela ne suffira pas : il faut réussir à pénétrer les multiples dispositifs d'autorisation, de concession et d'attribution de droits divers, pour que les personnes qui sont en charge de ces dispositifs intègrent les objectifs du SAGE.

On retrouve, pour la mise en oeuvre du SAGE, les mêmes difficultés que celles rencontrées lors de la rédaction du SAGE : la nécessité d'une meilleure coordination au sein des administrations et agences. Or, le fait d'avoir « externalisé » en quelque sorte le pilotage du SAGE (dans des Syndicats mixtes extérieurs aux administrations), empêche probablement une coordination étroite entre administration et pilotes des SAGE, et donc le bon usage des dispositifs administratifs. Le SAGE n'aurait alors comme seul outil d'action possible les outils contractuels.

LA BASSE VALLÉE DE L'AIN : LE SAGE FACE À SES CONTRADICTIONS

L'histoire du SAGE de la basse vallée de l'Ain a été présentée en détail par Sophie Allain (2001). Le résultat final de ce SAGE est édifiant : malgré un vote favorable en CLE de l'ensemble du document, un des points essentiels du SAGE, le chapitre sur la gestion quantitative, n'a toujours pas été validé par le préfet. Nous avons décidé de rendre compte dans ce rapport de la trajectoire de ce thème (malgré le fait qu'il ait déjà été présenté par Sophie Allain). On trouve dans ce processus les mêmes périls que dans le SAGE Drac Romanche :

- Un découpage géographique doublement problématique, du point de vue des interdépendances entre amont et aval sur les débits, du point de vue de la distance politique entre amont et aval.
- Une focalisation du travail d'expertise sur un seul scénario
- Une réflexion en amont sur la faisabilité de ce scénario qui a été négligée

Le document SAGE lui-même présente l'état inachevé d'avancement de la concertation : il indique qu'il formalise une expression des besoins d'une partie des acteurs (acteurs de l'aval) et non un compromis accepté par l'ensemble. Mais sa rédaction manie l'ambiguïté tout du long.

Un périmètre « de tous les dangers »

Latour et Le Bourhis (1996) avaient utilisé l'expression « la CLE de tous les dangers » pour présenter les nombreuses tensions qui pouvaient traverser une CLE. Ici, vraisemblablement, le périmètre qui a été défini, même s'il est tout à fait justifié sur un plan technique, a pour effet d' « externaliser » la tension amont-aval à l'extérieur de la CLE.

Le périmètre du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, (délimité en février 1995) suit une logique principalement technique, puisqu'il s'agit de limiter le SAGE à un espace qui forme une réelle unité hydrogéologique et paysagère autour de la rivière d'Ain. Le territoire du SAGE s'étend sur un axe Nord-Sud du barrage d'Allement au confluent Ain-Rhône, et d'Ouest en Est du plateau de la Dombes à la côtière du Bugey, sur environ 600 km2. Le territoire correspond à 16 % du bassin versant total de l'Ain, 40 communes sont concernées. L'Ain possède un système hydraulique très aménagé avec plusieurs ouvrages EDF qui fonctionnent par éclusées synchronisées depuis le barrage de Vouglans jusqu'au barrage d'Allement. Le périmètre ne prend pas en compte tout l'amont du bassin et bien entendu la majorité des ouvrages de ce bassin.

La rivière d'Ain en aval est depuis longtemps appréciée des pêcheurs et des botanistes. Elle permet des activités de pêche à la mouche. Située à proximité de Lyon elle est aussi un lieu privilégié pour la recherche scientifique. Il y a de nombreuses espèces rares. En 1987, suite à des conflits récurrents entre pécheurs et EDF à propos des débits réservés, trop faibles pour assurer une bonne qualité piscicole, le préfet organise la concertation entre les associations et EDF. A l'issue de cette concertation, le préfet propose la création d'une cellule d'alerte.

Divers seuils d'alerte (eutrophisation…) sont définis par la cellule sur la base. EDF avait pris en charge le financement de la cellule et des mesures. Une convention est signée par EDF, la convention « frayère », qui définit mode de gestion des ouvrages en hivers adapté au besoin piscicole. Il existe donc une histoire forte de concertation (après une histoire tout aussi forte de conflit) entre EDF et les associations de pêcheurs.

Ce périmètre suivait une logique « politique ». D'après le chargé de mission, il y a une certaine cohésion sociale et politique sur cette partie du bassin qui se limite au département de l'Ain. Il y a très peu d'échange entre le département du Jura et celui de l'Ain : ce n'est pas la même géographie, les mêmes activités, la même région administrative… Si on suit son raisonnement, on peut penser qu'il existe donc un sentiment d'appartenance à un « collectif » dans cette vallée. Les services de l'Etat, qui rencontraient bien des difficultés à convaincre le Conseil Général de l'intérêt d'un SAGE, préféraient aussi se limiter à ce territoire.

Ce découpage n'est pas sans risque. Car les conflits opposent déjà l'aval à l'amont de la rivière : les associations de pêcheurs estiment, avant l'engagement du SAGE, que le mode de gestion des débits par EDF favorise davantage l'amont que l'aval. Ainsi la logique politique de périmètre renforce-t-elle des collectifs déjà constitués. Le conflit principal se joue donc en dehors du collectif formé par la CLE.

Bien évidemment, il était impossible de prendre en considération dans le SAGE tout le bassin de l'Ain. Il fallait bien découper quelque part et que ce découpage ait un sens sur un plan technique. De plus, dresser un périmètre ne signifie pas que, pour l'ensemble des questions abordées par le SAGE, la concertation doive se limiter aux élus et acteurs du périmètre. D'ailleurs, les rédacteurs de l'arrêté de périmètre sont conscients de l'importance d'une concertation plus large, en particulier avec l'amont. L'arrêté de périmètre signale cette difficulté et demande que les « gestionnaires » concernés en amont soient intégrés à la CLE ou pris en compte dans une concertation externe. Mais cette mise en garde sera suivie de peu d'effets. Si EDF est bien impliquée, les collectivités de l'amont ne siègent pas dans la CLE. La concertation avec l'amont n'a pas d'inscription institutionnelle. De plus les élus de l'aval ne se concertent pas avec les élus l'amont (même de façon informelle).

Focalisation du travail d'expertise sur un scénario

Dans l'objectif de fixer une gestion des débits optimale, une étude de la vie piscicole de l'Ain est réalisée dans le cadre du SAGE. Comme nous l'a expliqué le chargé de mission, la réalisation de l'étude ne s'est pas déroulée dans les conditions optimales et la traduction du résultat de l'étude en préconisations du SAGE a été précipitée. L'échéance des élections municipales a accéléré le rythme de travail : l'état des lieux et le diagnostic devaient être validés rapidement par la CLE. Il manquait des résultats d'étude que le bureau d'étude choisi n'a pas été capable de fournir à temps. Pour plusieurs raisons : EDF a mis du temps à donner les informations demandées sur les débits, et le bureau d'étude (une association rattachée à un laboratoire universitaire) n'a pas fait le travail attendu. Seule la partie micro-habitat, commandée au CEMAGREFF a été finalement été correctement réalisée. L'équipe du SAGE n'a pas eu le temps de travailler avec EDF pour élaborer les préconisations.

Le bureau du SAGE s'appuie néanmoins sur cette étude pour définir les modalités de gestion des débits. On trouve dans le document du SAGE : « *l'étude montre que le débit optimum à la vie piscicole, au fonctionnement des frayères, à la lutte contre le développement algal, et à la pratique du canoë-kayak s'élève à environ 40 m3/s. Un débit optimum de 40 m3/s au niveau du cours moyen de la basse rivière d'Ain correspond environ à un débit minimal*[17] *de l'ordre de 28 m3/s à l'aval du barrage d'Allement* ».

EDF a contesté les résultats de l'étude : un seul scénario de gestion des débits a été exploré. Le débit optimal a été défini en référence aux besoins de l'aval, mais au détriment des conditions techniques et des besoins de l'amont.

Faisabilité mal évaluée

Si on regarde les conditions techniques et les besoins de l'amont, on constate que la faisabilité du scénario n'est pas acquise. Pour EDF le soutien d'étiage demandé va au-delà des pratiques actuelles (débit réservé de 12,3 m3/s quel que soit le débit entrant), puisqu'il s'agit d'assurer un débit entre 12,3m3/s et 28 m3/s selon le débit naturel entrant. Cela suppose de modifier le fonctionnement du barrage de Vouglans, le seul qui puisse fournir ce volume d'eau. Le coût pour EDF n'est pas négligeable puisque ce débit réservé l'oblige à exploiter la réserve d'eau en été, quand la demande énergétique est plus faible.

La faiblesse de l'étude de faisabilité n'est pas simplement de la responsabilité de l'équipe du SAGE. EDF n'a pas non plus coopéré autant que ne le souhaitaient les animateurs du SAGE. EDF devait évaluer le préjudice financier lié à la modification des débits et il était prévu que l'Agence de l'Eau valide cette évaluation. Rien de tout cela a été réalisé.

Le principal argument utilisé par EDF pour contester ce scénario et discuter de sa faisabilité porte sur les conséquences de l'augmentation prévues des débits sur les activités touristiques sur le lac de Vouglans. EDF respecte chaque été une cote minimale de 426 qui permet un bon fonctionnement des équipements touristiques. La cote maximum du lac est de 429, donc le marnage en été est de 3 m. Pour EDF ce marnage ne suffit pas pour assurer les nouvelles exigences fixées par l'aval. Le chargé de mission n'avait pas la même perception du phénomène : *« 3 m d'eau suffisent largement au soutien d'étiage. Si la cote est de 429 en début d'été, elle ne sera pas inférieure à 426 à la fin de l'été, on donc préserve les activités nautiques. D'ailleurs, si on regarde les années précédentes, cela fait plusieurs années que le niveau est maintenu à la côte 429. Cette eau aurait très bien pu être déjà affectée au soutien d'étiage.* » Ce n'était pas l'avis de EDF, pour qui le maintien de cette cote est impossible avec les nouvelles exigences de débit.

Les représentants de EDF n'ont pas non plus défendu une position cohérente tout au long de la concertation. Au départ, lors des réunions des commissions, EDF était représentée par des membres du GEH local. Le chargé de mission du SAGE connaît bien ses interlocuteurs, ayant travaillé comme salarié de EDF dans la cellule d'alerte. La précipitation dans la rédaction du SAGE n'a pas permis à EDF de comprendre si on était resté dans le cadre de la convention « frayère » ou si le SAGE allait au-delà. Bref EDF n'avait alors pas compris qu'il était engagé

[17] cf glossaire

dans une négociation. Quand EDF l'a compris, lors des dernières rencontres et en CLE, les interlocuteurs habituels ont été remplacés par d'autres représentants, provenant de Lyon. Leur opposition à toute modification des débits a été systématique, alors que les membres du GEH n'avaient pas exprimé une attitude aussi intransigeante.

Une formulation ambiguë

Le document soumis à la CLE le 22 septembre 2000 définit plusieurs préconisations sur la gestion des débits. Ces préconisations sont introduites par un long paragraphe dont la formulation est assez prudente. Celui-ci reconnaît que le SAGE n'a pas légitimité pour se prononcer sur le fonctionnement des ouvrages en dehors de son périmètre et indique qu'il formule des *« recommandations, qui définissent les besoins écologiques et hydrauliques sur son territoire et doivent ainsi permettre d'initier une démarche concertée à l'échelle du bassin (Ain et jura) »*.

La formulation utilisée dans la suite du document est ambiguë, puisque que l'on parle à la fois de recommandation et de préconisation, que l'on ne sait jamais vraiment si le contenu du SAGE définit le besoin exprimé en aval, sous réserve de l'évaluation de sa faisabilité, ou bien définit déjà un mode de gestion des débits, qui devra être affiné par une concertation avec l'amont. Le contenu des préconisations prolonge l'ambiguïté. La préconisation la plus controversée est la préconisation 2-03 qui a pour contenu : « maintenir et moduler le débit minimal entre 12,3 et 28 m3/s selon le débit naturel. » Celle-ci est d'ailleurs la plus claire, la préconisation précise : « *de décembre à juin, le SAGE recommande de maintenir un débit minimal de 28 m3/s à l'aval d'Allement dans la limite où les conditions de débits naturels le permettent. Le cas échéant, ce débit sera modulé entre 12,3 et 28 m3/s en fonction du débit naturel. L'objectif principal étant d'optimiser le débit d'étiage en période de reproduction des truites et des ombres. En été une augmentation de la variabilité du débit minimal est recommandée entre 12,3 m3/s et 28 m3/s. Les hausses du débit à 28 m3/s seront, dans la mesure du possible, effectuées les week-end afin de satisfaire à la pratique familiale du canoë-kayak. Ces variations de débits contribueront également à l'amélioration de la qualité des eaux de baignade par un simple phénomène de dilution.* »

D'autres préconisations portent sur la gestion des débits, par exemple : la préconisation 2-03-bis prévoit de « *garantir un volume suffisant pour le soutien d'étiage quel que soit le débit naturel* » ; la préconisation 2-05 prévoit d' « *éviter des débits supérieurs à 40 m3/s en vue d'une pratique optimale de la pêche* ». Dans les paragraphes qui précisent les préconisations, les exigences y sont plus nuancées que les titres : ils expliquent qu'il s'agit de conduire des études pour en étudier la faisabilité ou l'intérêt des modifications et non d'objectifs qui devraient trouver une traduction immédiate.

Cette version du document est soumise aux différents acteurs peu de temps avant la CLE. Pour les représentants d'EDF, de telles préconisations sont inacceptables. Suite à une réunion avec le représentant de l'Agence et le chargé de mission, ne trouvant pas d'accord sur la rédaction des préconisations, il est décidé de soumettre les différentes positions à un arbitrage de la CLE : un amendement sera donc rédigé par EDF qui le présentera à la CLE pour vote. Dans son amendement, EDF propose de rédiger ainsi la préconisation 2-03 : « *étudier la*

faisabilité d'améliorer les débits d'étiage dans le cadre d'une concertation élargie à l'ensemble du bassin versant de l'Ain » et de regrouper les exigences, auparavant présentée comme des préconisations, sous la forme d'un « *cahier d'expression des besoins* », qui devront être prise en compte dans l'étude globale.

L'amendement de EDF est rejeté en CLE, seul EDF ayant voté favorablement. Il y a 7 abstentions. Le débat en CLE, tel qu'il est rapporté par le compte rendu, permet de comprendre comment l'amendement a été rejeté. Tout d'abord, le représentant de la DIREN a joué un rôle important. Lors du débat, en CLE, il explique que, « *dans la nouvelle proposition de rédaction (proposée par EDF), le SAGE perd toute sa portée vis-à-vis des débits et que le travail issu de 2 ans de réflexion, n'est pas retranscrit. Si l'amendement est voté, le représentant de la DIREN précise que la DIREN n'approuvera pas le projet de SAGE* ».

Ensuite, le chargé de mission explique que « *les demandes d'EDF ont été prises en compte : le projet de SAGE se fixe comme objectif principal l'initiation d'une démarche concertée avec les acteurs en amont afin de vérifier la faisabilité technique et économique des préconisations. Celles-ci sont donc bien présentées comme des valeurs optimales à atteindre nécessitant des réflexions sur leur faisabilité. Le problème ne se pose plus sur une question de forme que sur une question de fond, la rédaction du projet de SAGE étant plus percutante que l'amendement proposé* ».

Cet argument n'est pas faux. Mais en même temps, l'ambiguïté de l'écriture pose problème. Pour EDF, il n'y a aucun doute : il s'agit de préconisations, leur forme est claire. Si le SAGE est validé, les préconisations ont un statut juridique (même si son application ne peut être directe). Pour EDF, le SAGE demande ni plus ni moins un doublement des débits réservés : le texte reprend telle quelle la formule utilisée pour les débits réservés. Non seulement cette exigence va au-delà des conventions actuelles, mais elle constituerait un précédent.

EDF n'ayant pas obtenu la clarification souhaitée, elle se sert du comité de bassin comme d'une cour d'appel, alors que ce n'est pas son rôle. EDF mobilise des acteurs pour faire barrage. Contre toute attente, en comité de bassin, les représentants des associations de pêcheurs et des agriculteurs, se prononcent contre le SAGE. Les pêcheurs craignent que l'augmentation des débits en aval dégrade les possibilités de pêche en amont. Les agriculteurs avaient mal interprété une des dispositions du SAGE qui concerne les contrats territoriaux d'exploitation. Par ailleurs, les élus des communes en amont et le député contactent le Président du Comité de Bassin. Très surpris de voir que le SAGE provoque de tels conflits, le Président du Comité de Bassin suspend la séance. Il y a quelques explications entre les membres du comité et avec les membres de la CLE. Le Comité de Bassin émet les réserves suivantes :

" Le comité de bassin estime néanmoins nécessaire, dans un souci de clarification et d'opérationnalité dans la mise en œuvre future du SAGE, que la CLE procède à un réexamen de la rédaction des préconisations relatives au débit minimal à l'aval du barrage d'Allement afin d'éviter toute ambiguïté dans l'interprétation de l'objectif de modulation selon le débit naturel. Ceci devra en particulier permettre de distinguer mieux les " préconisations ", intéressant strictement le périmètre du SAGE, des " orientations de gestion " s'adressant

éventuellement à un périmètre plus vaste, qui n'ont aucune portée réglementaire. Il recommande vivement que la stratégie de concertation souhaitée par le SAGE avec l'amont de la vallée (Ain et Jura), afin d'avancer notamment sur le thème de la gestion des débits, soit mise en œuvre, sur l'initiative de l'Etat, en s'appuyant sur une structure de coordination à mettre en place à l'échelle de l'ensemble du bassin versant, associant des représentants de l'ensemble des acteurs et enjeux. Il souhaite que cette concertation se soit déroulée avant l'approbation définitive du SAGE par le représentant de l'Etat. "

Suite à l'avis du Comité de Bassin, le chargé de mission, le représentant de l'Agence de l'Eau et le représentant de la DIREN reprennent la rédaction du document. Une première version est rédigée, elle sépare clairement en deux chapitres distincts les préconisations et les orientations de gestion. De plus, la rédaction du chapitre sur les débits n'évoque pas la modulation selon les débits entrants. Mais, le représentant de la DIREN s'oppose à cette version, parce que le texte lui semble trop en retrait par rapport à la position qu'il avait soutenue lors de la réunion du comité de bassin. Le représentant de la DIREN propose simplement de différencier préconisations et orientations de gestion dans le document sans bouleverser l'ensemble, ni modifier le paragraphe en question. Et c'est ce document qui est validé en seconde lecture par la CLE. EDF s'oppose à cette nouvelle version, estimant que la distinction entre « orientation de gestion » et « préconisation » n'est pas claire : selon les textes qui définissent les SAGE, toutes deux ont une portée réglementaire.

Epilogue

Compte tenu du désaccord, le préfet décide de ne pas valider le SAGE et demande que la concertation avec l'amont soit engagée. Une nouvelle étude est financée : il s'agit de voir combien de jours il est possible, pendant l'été, de maintenir des débits de 28 m3/s sans descendre en dessous de la cote minimale. En 2003, l'étude conclut que de tels débits (28 m3/s) ne sont possibles que quelques jours pendant l'été, une semaine dans le meilleur des cas. La signature par le préfet du SAGE a été reportée pour que l'ensemble du document soit signé en même temps. Puis, le préfet a signé les parties du SAGE qui ne concernent pas la gestion des débits, pour ne pas retarder la mise en place d'un contrat de rivière et un dossier de subvention LIFE.

Pendant l'été 2003, M. Chastaing nous démontre que le barrage participe au maintien de l'équilibre écologique en aval, au détriment de l'amont : *« malgré la sécheresse, un débit réservé important est maintenu en aval (8 m3/s) malgré l'absence de débit amont (3 m3/s). En fin juillet, le niveau du lac était descendu environ 7 m en dessous de la cote touristique. Des plages sont fermées et certains embarcadères sont inutilisables. »*

Pendant tout le SAGE Basse Vallée de l'Ain, l'Agence de l'Eau avait avancé qu'elle était en mesure de financer le préjudice économique de EDF en cas de modification de la concession. EDF a voulu prendre au mot l'Agence : il y avait là la possibilité de clarifier la situation actuelle. EDF engage donc des négociations avec l'Agence de l'Eau sur ce thème. EDF demande que le préjudice existant, lié à l'application de la convention « frayère », convention qui n'a pas de portée réglementaire, soit évalué et financé. En contrepartie, EDF propose que la convention « frayère » soit intégrée dans le cahier des charges de la concession. EDF n'a

pas obtenu de réponse de l'Agence de Bassin, qui semble s'accommoder du compromis actuel.

Quelle évaluation du SAGE en tant que forum hybride ?

Si on regarde la construction du collectif, il est assez évident qu'il a fonctionné par exclusion de certains acteurs (les élus de l'amont), d'entités essentielles comme la chaîne d'ouvrages hydroélectriques, et enfin d'enjeux importants comme le maintien des activités nautiques sur Vouglans, autant d'éléments qui ne pouvaient pas être dissociés d'une réflexion sur la gestion des débits. Ce forum hybride n'a pas respecté la règle de l'inventaire des connections possibles entre problèmes et entre acteurs. L'inventaire des connections a été limité.

La fermeture du collectif était peut-être la seule solution pour que la nature y siège sans y être immédiatement contestée : qu'aurait donné un SAGE avec les collectivités de l'amont, avec toute la chaîne de barrage ? Il est possible que la rivière aval et ses représentants n'auraient pas eu la parole, que le conflit se serait envenimé et que le travail d'exploration aurait été paralysé.

Le prix à payer a été la formation d'un collectif « contestataire », qui exclu du collectif du SAGE, a relancé la controverse et le conflit. La légitimité de la procédure a été contestée : il est clair pour tous maintenant que la majorité des voix d'une CLE ne peut décider du sort d'une rivière. Le Préfet veille.

Un seul scénario avait été exploré avec précision. Ce scénario était à l'image du collectif, et donc irréaliste. Le fait qu'il soit le seul scénario exploré rendait impossible tout nouvel arbitrage fondé sur une connaissance partagée.

CONCLUSION SUR LES SAGE

Les promoteurs des SAGE rêvaient-ils d'un « Parlement de l'Eau », un « forum hybride » à même de rassembler nature et société ? Oui. Et leur utopie prend une forme concrète, tangible, parce que nombreux sont ceux qui la partagent, localement, et apportent leur contribution, leur conviction et des ressources (financières, la disponibilité des élus, la légitimité des porteurs) à son existence. Cette utopie doit aussi composer avec une réalité complexe. Elle n'existe que par l'investissement des acteurs et en même temps elle souffre de leurs tentatives d'instrumentation.

Cette utopie est exigeante. Ses prétentions sont infinies : explorer toutes les connections possibles, explorer tout l'espace des possibles… Mais les ressources sont limitées. Il faut bien s'arrêter : où s'arrêtons-nous ? Qui décide d'arrêter ou de poursuivre ? Voilà la question qui taraude les pilotes et les participants.

Les conflits entre les pilotes du SAGE Drac Romanche nous ont été extrêmement utiles. Elles ont été révélatrices des difficiles réglages que la démarche implique : entre connaissance fine de l'existant ou exploration des possibles, entre connaissance technique et connaissance socio-économique. Sans ces conflits, qu'ont éprouvé fortement les acteurs eux-mêmes, peut-être n'aurions nous rien vu des marges de manœuvres dans le pilotage d'une telle démarche.

On peut d'ailleurs retenir qu'il est bon que cette tension existe, que l'un ou l'autre de ce qui sont porteurs des logiques en tension, n'abandonne pas immédiatement la partie.

Ainsi, plus globalement, il nous semble que le dispositif SAGE, tel qu'il est présenté par la Loi sur l'eau et précisé par les différents guides publiés depuis, remplit son rôle de « forum hybride » de l'eau, à la condition cependant d'une véritable compétence de pilotage. Les coûts (directs et indirects) d'un SAGE sont très importants : salaires des chargés de mission, études, mobilisation de très nombreuses personnes… Il convient d'être extrêmement attentif à la compétence (individuelle et collective) des pilotes de la démarche, et en particulier des chargés de mission. Ce sont eux, qui, bien souvent, sont à même de percevoir et gérer les équilibres difficiles à tenir dans le pilotage de ces démarches.

TRAJECTOIRE DU PLAN D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS DU DÉPARTEMENT DE L'ISÈRE (ET DE SA RÉVISION)

La loi du 13 juillet 1992 annonçait la *« fin des décharges* » pour 1er juillet 2002. A cette date, seuls les « déchets ultimes » devaient être acceptés dans les centres d'enfouissement techniques (CET). Est réputé ultime, selon la loi, tout déchet qui *« n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux.* » Cette formulation, particulièrement habile, devait mobiliser l'ensemble des acteurs concernés, collectivités, entreprises, industrie du déchet, dans la recherche de solutions alternatives à la décharge. En ne fixant ni objectif ni définition du déchet ultime, elle reconnaissait le caractère tout à fait innovant d'une politique de gestion des déchets. Les « conditions économiques et techniques » restaient à inventer. La loi du 13 juillet 1992 avait prévu un instrument d'action publique pour sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire. Il s'agit des Plans Départementaux d'Elimination des Déchets (PDED) qui devaient être élaborés sous l'autorité du préfet.

Aujourd'hui, la production de déchets augmente de plus de 1% par an et l'on a dépassé le seuil "symbolique" du kilogramme d'ordures produites par personne et par jour comme l'a rappelé récemment Roselyne Bachelot[18]. En France, le pourcentage de déchets ménagers enfouis en décharge est de 47 %[19]. La décharge reste un exutoire essentiel.

Cette monographie retrace 12 ans d'histoire de la gestion des déchets sur le département de l'Isère. Ce département a entamé dés 1990 une réflexion sur la gestion des déchets. Ce travail de concertation effectué largement en amont de l'évolution législative laissait présager une rapide réussite. Pourtant la concertation est restée laborieuse et n'a pas permis de résoudre les diverses tensions que la loi du 13 juillet avait comme projet de résoudre. Il y a toujours conflit sur l'opportunité de nouveaux centres d'enfouissement, sur le niveau de traitement ou de valorisation préalable à l'enfouissement, sur les regroupements géographiques, sur la politique de prévention…

Nous nous sommes appuyés sur l'analyse des comptes rendus des nombreuses commissions, la participation à certaines d'entre elles, sur des entretiens (à plusieurs reprises parfois) avec les principaux acteurs de la démarche. La « théorie de la traduction » nous a semblé être un bon moyen de rendre compte de ce processus de concertation : problématisations différentes, plus ou moins convergentes, avec de nouveaux acteurs entrants, tentatives d'intéressement ou d'enrôlement, échec de ces tentatives, acteurs sortants du jeu…

Chaque acteur est porteur d'une représentation cohérente d'une gestion des déchets « raisonnable », celle qu'il conviendrait de mettre en place. Chacune de ces représentations offre des réponses différentes : à propos de la façon de diviser le problème, par exemple, entre

[18] Discours de Roselyne Bachelot-Narquin, Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, Agen, le 11 septembre 2002

[19] Institut Français de l'Environnement (IFEN), Les chiffres clés de l'environnement, 2002, p14

DIB d'un côté et OM de l'autre, la façon de définir le déchet ultime, sur l'ensemble du département ou sur différentes zones géographiques, la pertinence des actions de prévention engagées au niveau local, l'opportunité de créer de nouveaux incinérateurs… La question est de savoir dans quelle mesure ces représentations peuvent converger, dans quelle mesure elles peuvent converger sur des modalités raisonnables, acceptables par les diverses parties.

Dès que l'on pénètre dans le contenu des échanges, on découvre que l'élaboration du plan ressemble à la résolution d'un système d'équations à variables multiples. Chaque acteur du plan vient avec les variables qui le préoccupent. L'objectif de la concertation est de rassembler toutes les variables, construire les équations, tenter de les résoudre.

Il y a tout d'abord l'équation globale : on a besoin d'une capacité globale de traitement (tri, incinération ou enfouissement) égale au gisement. Cette équation pose déjà une première série de questions : du côté du gisement, il est difficulté d'évaluer les quantités, d'autant plus qu'il y aussi des possibilités de progresser dans la réduction à la source ; du côté du traitement, il y a la question des capacités de tri et celle de la proportion entre incinération et mise en décharge. La résolution de cette équation doit être guidée, en principe, par des exigences de valorisation fixées au niveau national. Or, les hésitations de la politique nationale de gestion des déchets ont une influence très forte sur la façon de poser cette équation. En 10 ans de plans successifs, la position de l'Etat n'a pas cessé d'évoluer, dans diverses directions. Enfin, la définition du déchet ultime est centrale dans cette équation : elle permet de régler, en théorie, la variable mise en décharge.

On peut aussi compliquer la première équation en distinguant les différents types de déchets, qui peuvent avoir des origines, des natures, des possibilités de traitement ou des exutoires différents ou semblables. Ainsi, les boues de station d'épuration doivent être différenciées des autres déchets, car elles ne peuvent pas aller en décharges mais peuvent être épandues sur des terrains agricoles. Autre exemple, la distinction entre ordures ménagères et déchets industriels banals n'est pas fondée sur la nature de ces déchets, qui sont fondamentalement les mêmes, mais sur leur origine. La résolution du système d'équation n'est pas simple : elle pose la question des regroupements ou non des différents types de déchets.

Compliquons un peu le système d'équation en intégrant la dimension géographique : il faut découper le territoire de telle façon que l'on puisse obtenir cette égalité gisement=traitement sur chaque secteur. Ces secteurs ne sont pas définis à priori par des contraintes géographiques et économiques fortes. Il existe déjà des regroupements, les syndicats intercommunaux, mais ces regroupements ne suffisent pas à résoudre l'équation gisement=traitement : il s'agit essentiellement de combiner ces syndicats entre eux ou bien même de les recomposer. Le résultat attendu est la définition de secteurs géographiques, une liste d'infrastructures (incinérateurs, CET…) à mettre en place dans chaque secteur, et bien sûr les volumes de déchets qui seront traités par ces infrastructures. Comment ce résultat, sera-t-il jugé, qu'est-ce qui fera qu'il sera considéré comme acceptable ou non ? Comment une commune, un syndicat mixte, acceptera-t-il d'investir, de mettre en commun ses équipements ou de se regrouper avec d'autres ?

Nous montrerons que le plan vise aussi à valider une dernière équation : l'équation politique. Cette équation politique obéît à ce que l'on pourrait appeler un principe d'équité : en gros, tout le monde accepte le principe de contribuer à un effort, mais cet effort doit être le même pour tous. Mais la traduction concrète de ce principe d'équité n'est pas partagée : faut-il un même effort par les collectivités et les industriels ? Une définition du déchet ultime doit-elle être valable pour tout le monde ? Qui accepte l'installation d'un CET ou d'un incinérateur dans sa commune, à quelles conditions ? A quelles conditions celui qui a une décharge acceptera-t-il les déchets des autres et fera incinérer les siens ?

Voilà les principales équations du PDED telles qu'elles apparaissent à l'issue de 10 ans de concertation. Evidemment, de telles équations n'étaient pas présentes dès le départ. Elles se construisent progressivement, au fur et à mesure de la contestation, de la concertation et des échecs de la planification. La construction d'une solution obéît à une sorte d'heuristique, un jeu du taquet où les marges sont faibles, où chaque nouveau compromis déplace certaines variables, certains acteurs, et affaiblit le compromis noué précédemment avec d'autres.

1. En guise de préambule, la contestation de deux décharges

Avant d'entrer dans l'histoire de la concertation, prenons le temps d'un détour par celle de la contestation, une contestation qui dure depuis 20 ans, celle de la décharge (de classe 2) d'Izeaux. L'affaire Izeaux constitue une toile de fond implicite de l'effort de concertation et de planification sur le département de l'Isère. Les différentes démarches de concertation qui se sont succédées en Isère, et en particulier les plans l'élimination des déchets, ont toutes essayé d'apporter une réponse politique à cette contestation. Elle est la principale ressource de pouvoir du monde associatif et politique dans la politique locale du déchet. Cette contestation, a été prise au sérieux par les élus depuis longtemps. Aujourd'hui elle pose un problème quasi cornélien à l'Etat. « *Ouvrira, n'ouvrira pas ?* » voilà la question que tout le monde se pose encore aujourd'hui.

En 1986, la société Lély Environnement (alors appelé "Fernand Lély et Fils") dépose un dossier pour l'ouverture, dans la commune d'Izeaux, d'un Centre d'Enfouissement Technique de classe II destiné à recevoir des Déchets Industriels Banals. Le dossier a été analysé au Comité Départemental d'Hygiène, une enquête publique a eu lieu. La préfecture de l'Isère prend un arrêté autorisant l'exploitation du site pour 22 ans, le 28 février 1989. Le cadre légal a été complètement respecté. Il y a eu des rencontres avec les opposants au cours desquelles les points réglementaires ont été discutés. Comme l'explique l'ingénieur de la DRIRE en charge du dossier, « *conformément à la loi sur les installations classées, on ne s'est pas préoccupé de savoir si cet emplacement était le meilleur dans le département, on a examiné si le projet était conforme à la réglementation de l'époque, ce qui était le cas* ».

Lors de la première réunion d'information de la population et des élus, à Izeaux, le 2 décembre 1989, des habitants de Montchanin[20] sont présents, à la demande d'associations locales « *le scandale de la décharge de Montchanin est encore dans tous les esprits* »[21].

A partir de là, l'histoire d'Izeaux suit sa trajectoire : de locale elle devient nationale. Ce qui n'était qu'un conflit opposant les riverains à l'administration va devenir une affaire éminemment politique. Le 15 décembre 1989, le Conseil Municipal d'Izeaux est séquestré dans la mairie de 20h30 et 4 heures du matin. Un peu plus d'un mois après, le 20 janvier 1990 a lieu la première manifestation sur la D519. La route est détournée sur le site des carrières et distribution de tracts d'information. Selon le Comité Izeaux « *à la suite de ces actions, les élus de 80 communes de la région se prononcent contre le projet* ». Ce sera au tour du conseil municipal d'Izeaux de reconsidérer sa position sur la décharge le 25 janvier 1990. A partir de

[20] Montchanin, ville de 6000 habitants de la Meuse, accueille en 1984 une décharge industrielle de classe I. Dans un premier temps, tout a été fait pour que Montchanin devienne un exemple, "la" décharge industrielle type. Mais elle est placée dans une ancienne carrière située à une centaine de mètres d'habitations en haut de la ville tel un château d'eau de la pollution. Elle jouxte une ancienne décharge d'OM, la décharge connaît une croissance exponentielle de son exploitation. On travaillait même de nuit à Montchanin, d'où la conviction pour les habitants d'un non-respect de la légalité. De plus l'odeur d'œuf pourri était devenue insupportable. D'un niveau local, ce qui est devenu "l'affaire" Montchanin passe au niveau national.

[21] Entretien, M. Lambelain, président de Bièvre Liers Environnement, 1 4 juin 2001

cette date jusqu'à aujourd'hui les élus de l'Isère et de la Drôme se sont toujours exprimés contre ce dossier quelle que soit leur appartenance politique.

Les actions continuent, une pétition regroupant 20 000 signatures est remise au Préfet. Le 17 mars 1990 l'accès au rond-point de Beaucroissant est bloqué par 2 000 personnes dont un nombre important d'élus, 2 TGV sont immobilisés. Le 28 mars, les associations rencontrent Brice Lalonde alors Ministre de l'Environnement. Le 10 avril 1990 le Conseil Général de l'Isère vote à l'unanimité contre le projet.

Suite aux demandes de Lalonde et Carignon, le préfet casse l'arrêté de création de la décharge. La société Lély dépose alors un recours au tribunal administratif de Grenoble qui lui donnera raison le 6 janvier 1995 et qui demande à la préfecture un nouvel arrêté d'exploitation. La contestation se structure. En effet 11 associations de défense de l'environnement dont le comité Izeaux donnent naissance à Liaison et Information des Associations pour la Nature et l'Environnement (LIANE). Une nouvelle série de manifestations et de réunions d'informations ont lieu. Entre temps, le premier PDED de l'Isère, signé en octobre 1996, réaffirme le rôle indispensable des décharges dans le département. Le 19 novembre 1996, le Préfet s'engage à mener une nouvelle étude du site et à en soumettre le résultat au Comité Départemental d'Hygiène (CDH). Deux nouvelles actions sont portées auprès du tribunal administratif par les associations (Comité Izeaux, FRAPNA). L'une sur le fond tente de démontrer l'incompatibilité entre l'activité et le site, l'autre demande le sursis à exécution, c'est à dire l'arrêt immédiat des travaux. Le 23 mai 1997, le Préfet prend un nouvel arrêté autorisant l'exploitation du CET sur une surface de 21 hectares et pour 22 ans. Les opposants à la décharge intentent une nouvelle action auprès du tribunal, au titre de l'article L-10 du code des tribunaux administratifs et visent la suspension des arrêtés préfectoraux afin de ne pas créer un caractère d'irréversibilité tant que l'action engagée n'a pas été jugée. La mobilisation contre le projet reprend ; le 28 juin 1997, 2 000 personnes défilent dans les rues de Grenoble contre le projet.

Le 3 juillet 1997, le tribunal administratif donne raison aux associations en prononçant la suspension de l'exploitation de la décharge pour 3 mois. Le dossier d'Izeaux repasse au niveau national. Dominique Voynet confie alors à une Mission d'Inspection Spéciale de l'Environnement une étude sur les risques encourus par la nappe phréatique située sous la décharge. Ce rapport indique qu'en l'état actuel des techniques, toutes les précautions ont été prises. Autrement dit, l'exploitation du CET est parfaitement légale. Le tribunal administratif confirmera cet avis. La mobilisation reprend. Les associations se saisissent des élections pour interpeller les élus. Une lettre commune est envoyée à la Ministre de l'Environnement qui demandera en retour que des sites alternatifs à Izeaux soient recherchés. Enfin, la décharge est occupée du 27 avril au 3 juillet 1997, date à laquelle une nouvelle suspension d'exploitation frappe la décharge pour 3 mois.

Des réunions de travail sont organisées par le préfet pour débloquer la situation. Ces réunions s'inscrivent dans le prolongement du premier PDED. Elles débouchent sur le lancement d'un appel d'offre pour rechercher des sites alternatifs. Mais, dans le même temps, un projet de Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) en Bièvre-Valloire est lancé dans l'objectif de protéger la nappe phréatique, nappe qui serait menacée par la décharge d'Izeaux,

située en amont. Le Préfet rencontre les associations de LIANE et les élus dans un contexte toujours tendu, marqué par une nouvelle manifestation à Grenoble le 10 juin 2000. Sur le site du CET, le 30 juillet 2001, 3 camions déversent des déchets. La décharge est immédiatement occupée par les associations. La bataille juridique continue. Lély est condamné le 22 avril 2002 pour exploitation illégale de la décharge, puisque aucun nouvel arrêté n'a été signé. Dans l'intervalle, le Préfet s'est engagé à reprendre les négociations avec Lély. Le 31 décembre 2002, le Préfet prend un arrêté autorisant Lély à exploiter le site d'Izeaux. La mairie porte plainte le 28 février 2003.

Aujourd'hui, l'Etat devrait être condamné, sous astreinte, pour non-exécution d'une décision de justice. En effet, Lély a demandé à la cour administrative d'appel de lui faire connaître ce qui s'opposait à ce que le Préfet signe l'arrêté complémentaire précisant les conditions d'exploitation du CET. Cependant, pour les élus, élus locaux et Conseil Général, « *Izeaux n'ouvrira pas car la population et les élus ne le veulent pas* »[22]. Pour Lely, l'ouverture du CET ne peut être qu'irréversible car « *c'est la loi et elle s'applique à tout le monde »*[23]. Le Préfet tente de se placer en médiateur entre Lely, la CCI, les élus, les associations. La réalité est que ses marges de manœuvre sont limitées : il est tenu, par les décisions administratives successives, d'ouvrir la décharge, il partage l'opinion selon laquelle cette décharge est une nécessité, en même temps, il est sous pression des élus et aux associations, il est dépendant de ces derniers pour la réussite du plan. Il tient un rôle de médiateur alors qu'on attend de lui qu'il prenne une décision acceptable pour les différentes parties. La FRAPNA regrette l'absence de courage du préfet, qui n'a pas été capable de prendre une décision[24].

L'argumentation générale des opposants à Izeaux a, elle aussi, largement évolué. En effet elle s'est tout d'abord fixée sur l'atteinte au cadre de vie (proximité des premières habitations à 500 m à vol d'oiseau de la décharge, augmentation du trafic des camions…). Cependant selon Bièvre Liers Environnement (BLE) cet argument est aujourd'hui peu repris car l'activité de la décharge n'aurait pas apporté beaucoup plus de désagréments que les activités agricoles ou les carrières n'en apportent déjà. L'argument longtemps mobilisé était la présence d'une nappe phréatique située sous la décharge. La nappe de Bièvre-Valloire d'une taille de 600 km2 alimente en eau potable plus de 100 communes soit environ 60 000 habitants. Pourtant, la décharge de Penol, qui n'a jamais été contestée, est située dans le même périmètre, et présente les mêmes risques que Izeaux. En effet, un captage d'eau potable est situé 500 mètres en dessous de la décharge de Penol.

Or, les mêmes élus qui défilaient contre Izeaux, militent aujourd'hui pour Penol. Cette décharge d'OM voit même apparaître un consensus autour de son agrandissement. Pourquoi la décharge de Penol serait-elle plus légitime que celle d'Izeaux ? La décharge de Pénol est gérée par un syndicat mixte, elle accueille les ordures ménagères des communes environnantes, alors que celle d'Izeaux est gérée par un opérateur privé et accueille des déchets industriels banals qui viennent de tout le département. Deux modèles de la gestion des

[22]Compte Rendu, Commission Décharge, 29 juin 2001, Serge Revel, CGI

[23] Compte Rendu, Commission Décharge, 29 juin 2001,Jean Moneger, GPME

[24] Entretien, FRAPNA, 16 juin 2003, Monique Gondrand

déchets s'affrontent : d'un côté, une gestion locale, portée par les collectivités, de l'autre, une gestion sans lien au territoire, portée par des acteurs privés.

Pour les associations environnementales, la contestation de la décharge d'Izeaux est très clairement un moyen de peser sur la politique de gestion des déchets sur le département : « *Quand il faut éliminer, il y a déjà un échec. La décharge d'Izeaux pouvait évoluer, extension après extension, vers une décharge gigantesque de 150 hectares. De telles surfaces disponibles ne permettent pas la prise de conscience du trop grand nombre de déchets. Il faudrait plus de prévention à la source, minimiser les déchets et aboutir à de vrais déchets ultimes. Mais les industriels ne sont pas prêts à faire des efforts et les consommateurs non plus. Or il faut mettre les gens devant leurs responsabilités et réfléchir à fond sur la durée. Donc même si le projet d'Izeaux avait été satisfaisant au niveau hydrogéologique, au niveau de l'accès, etc... le projet aurait été contesté.* » [25]

[25] Entretien, M. Lambelain, président de Bièvre Liers Environnement, 1 4 juin 2001

2. Le Comité Pour l'Elimination Rationnelle des Déchets dans l'Isère : la concertation pour répondre à la contestation

Pour le département de l'Isère, la mise en place d'une planification est préalable à la loi de 1992. En effet, dès 1990, le préfet a confié à la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) une mission générale dans le domaine des déchets. Dans le domaine de l'environnement, le département a une tradition certaine de la concertation. Un groupe de travail d'une très large composition a été créé en 1990, il est devenu en 1992 le Comité Pour l'Elimination Rationnelle des Déchets dans l'Isère (COPERDI)[26]. La composition du COPERDI, sous la responsabilité de la DRIRE, se veut la plus large possible (annexe 2), avec des administrations, des élus, des industriels et leurs organisations professionnelles, des associations (la Fédération Rhône Alpes de Protection de la Nature : FRAPNA) et enfin des professionnels de la santé et de la gestion des déchets. L'objectif pour le préfet et la DRIRE, est de résoudre l'affaire Izeaux[27], affaire qui vient de prendre une dimension politique forte avec le vote du Conseil Général de l'Isère contre le projet (il s'agit d'un objectif implicite, l'« affaire Izeaux » n'est jamais évoquée dans les documents officiels, elle est beaucoup plus souvent évoquée en entretien). Il s'agit, par la concertation et par l'information des parties prenantes, de dépassionner le débat, de définir une gestion « rationnelle » des déchets. Il est possible que, dans les intentions initiales de la DRIRE, cette concertation a pour seul but de montrer à tous que Izeaux est une nécessité. Les « experts » expliquent aux « non-experts » que les décharges d'aujourd'hui ne sont plus celles d'hier[28].

Cette concertation a produit un premier déplacement des débats. Il apparaît rapidement que l'on ne peut pas se contenter de dire que la décharge est une nécessité. Les associations écologistes et élus militent en faveur de la prévention et du tri des déchets. L'objectif affiché du COPERDI devient « *la limitation maximale des déchets mis en décharge* ». Il est vrai que cette question est aussi à l'ordre du jour au niveau national.

La DRIRE demande alors aux prestataires de l'enfouissement des déchets la mise en place de centre de tri des déchets industriels banals : les DIB passeront systématiquement par ces centres de tri avant, et la fraction non valorisable ira en centre d'enfouissement. Deux centres de tri sont construits en 1994 à proximité de Grenoble, principal bassin producteur de DIB en Isère. La préfecture pense que la contestation de la décharge d'Izeaux perdra de sa légitimité, compte tenu de l'effort de tri et de recyclage.

[26] Le COPERDI a été mis en place par le Préfet de l'Isère, arrêté du 17 mars 1992

[27] Entretien, M. Bathias , DRIRE, 3 mai 2001

[28] DRIRE, Note à l'attention de Madame et Messieurs les participants au groupe de travail sur les déchets, document non daté

3. LE PREMIER PLAN D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS (1993-1996) SUR LA LANCÉE DU COPERDI

En 1993, le COPERDI est rebaptisé la Commission du Plan[29]. Cela conduit à une séparation des responsabilités entre la gestion des Ordures Ménagères (OM) et la question des DIB. Dans le cadre de l'élaboration du plan, la question des OM sera prise en charge par le Conseil Général de l'Isère (CGI) et par la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF). Pour les DIB, la DRIRE reste en première ligne.

Le premier Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés a été établi sur la base du premier décret plan du 3 février 1993, dans le cadre de la loi du 13 juillet 1992. Son principal objectif est la limitation de la mise en décharge, réservée à compter du 1er juillet 2002 aux seuls déchets ultimes. Est qualifié d'ultime un déchet « *résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux* ».

Le Plan Départemental d'Elimination des Déchets (PDED) de l'Isère est approuvé le 16 octobre 1996. Il est divisé en deux volets, un volet OM et un volet DIB, sans articulation entre les deux. Voyons rapidement les principales conclusions à propos des DIB tout d'abord, et des OM ensuite.

Le volet Déchets Industriels Banals inscrit formellement les conclusions du COPERDI

Rappelons tout d'abord ce que sont les Déchets Industriels Banals (DIB). Les DIB ne possèdent pas de réelle définition ; en fait, ils sont davantage identifiés par ce qu'ils ne sont pas que par ce qu'ils sont. La loi elle-même ne les définit pas. Il s'agit de déchets d'origine industrielle assimilables aux ordures ménagères, en conséquence, ils sont soumis aux mêmes exigences, en particulier en matière d'enfouissement.

Le volet DIB comprend tout d'abord un état des lieux de la production des DIB sur le département. Le plan divise le département en deux territoires, le Nord et le Sud Isère. Le Sud correspond essentiellement à l'agglomération grenobloise, le Nord est plus vaste et regroupe des communes plutôt rurales et différents pôles industriels, comme Vienne, Bourgoin-Jallieu, l'agglomération de Lyon. Le COPERDI n'avait travaillé de façon approfondie que sur l'agglomération grenobloise.

A partir d'un questionnaire réalisé par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Energie (ADEME), l'inventaire des flux de production de DIB a été effectué par les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI), l'Union Patronale, l'ADEME, les professionnels de l'élimination. Il prenait en compte aussi bien la nature des déchets que le mode d'enlèvement et la destination. On retrouve dans la réalisation de cet inventaire, les effets de la mobilisation antérieure autour du COPERDI : l'inventaire du Sud-Isère est assez

[29] Arrêté préfectoral n°93-4836

détaillé. Sur le Nord-Isère, compte tenu de l'éclatement des activités, compte tenu de la plus faible mobilisation et probablement d'enjeux politiques moins visibles, il n'y a pas eu vraiment d'inventaire.

La production de DIB se répartit alors de la manière suivante (pour le Nord Isère, il s'agit d'estimations) :

Quantités en m3 / an	Sud-Isère	%	Nord Isère	%
Déchets banals triés	210 000	22%	110 000	24%
Déchets banals non triés	320 000	34%	170 000	37%
Boues	90 000	10%	10 000	2%
Espaces Verts	30 000	3%	15 000	3%
Divers	290 000	31%	150 000	33%
Total	940 000		455 000	

(source : Plan départemental d'élimination : les déchets industriels banals, p25)

Les déchets banals non triés représentent la majorité des DIB. Ils ont une composition voisine des déchets banals triés, à savoir énormément de carton ensuite du bois, des métaux et enfin des plastiques. Mais du fait de leur taille, de leur mode de production et/ou de collecte, ils ne sont pas triés, ni valorisés. On note également une part importante de « divers », qui ne sont pas valorisés non plus.

Le COPERDI avait réalisé, avant la loi du 13 juillet 1992, un schéma de traitement des DIB avec comme objectif premier « *la limitation maximale de l'usage de la décharge* »[30], en s'appuyant principalement sur un tri systématique des déchets (développement du tri dans les entreprises, mise en place de centres de tri). Il s'agit maintenant d'atteindre un objectif de 50 % de valorisation, essentiellement par le recyclage. Cet objectif a été défini en référence au décret du 13 juillet 1994, dit « décret emballage ». Ce décret prévoit un recyclage ou une valorisation énergétique pour les papiers et les cartons à compter du 31 septembre 1994 et pour les autres emballages à partir du 21 juillet 1995. Le plan étend cet objectif à l'ensemble des autres déchets industriels. Le plan prévoit que, dans une seconde étape, la valorisation énergétique fera son entrée et sera la plus poussée possible, pour n'avoir en décharge que des déchets essentiellement minéraux.

Concrètement, ces objectifs impliquent la création d'au moins un centre de tri ou de valorisation énergétique dans le Nord-Isère, le Sud-Isère étant déjà pourvu de deux centres de tri (mise en place à l'issue du travail du COPERDI). Pour les décharges, deux constructions doivent êtres effectuées par zone géographique et ce, dans un double objectif : maintenir une situation de concurrence et suppléer à toute défaillance éventuelle.

En même temps, le principe d'une gestion libérale des DIB a été confirmé : il n'est pas du rôle des collectivités de fournir ce service d'élimination. Ce service relève d'opérateurs privés, en concurrence entre eux. Ce principe est maintes fois réaffirmé par les CCI, les représentants

[30] Plan Départemental d'Elimination, Les Déchets Industriels Banals, p32

des instances patronales, et la DRIRE. Voilà leurs arguments principaux : les producteurs de DIB sont responsables de leur élimination, ils doivent en prendre en charge le coût ; de plus, le plan va entraîner une augmentation du prix de traitement des déchets et donc l'apparition de nouveaux comportements de la part des industriels, la prévision de la production des déchets par les entreprises est impossible… Il y a bien sûr d'autres raisons pour lesquelles les représentants des industriels demandent une gestion par le marché : il existe un secteur économique de traitement et de valorisation des déchets, l'existence d'une concurrence entre opérateurs participe à la dynamique de ce secteur et à la réduction des coûts de traitement et d'enfouissement.

Une fois que l'on a posé en principe une gestion « libérale » des DIB par des opérateurs privés, les filières OM et filière DIB sont clairement distinctes et les synergies sont très limitées. Le plan prévoit néanmoins la possibilité de partager certaines infrastructures, mais dans un cadre contractuel et de façon très localisée. Les industriels peuvent faire appel aux collectivités pour que ces dernières prennent en charge, dans des conditions contractuelles à négocier au cas par cas, leur production de DIB. Il est précisé que les déchets d'artisans ou de petits commerces ne rentrent pas en compte dans le cadre du plan DIB. Ces déchets sont pris en compte par les collectivités locales.

Le volet OM privilégie l'incinération et organise le regroupement des communes

Le plan a retenu trois dispositifs principaux pour le traitement des déchets ménagers : le recyclage, l'incinération avec valorisation énergétique et le compostage. A l'horizon 2005, le plan prévoit une augmentation de l'incinération qui passerait de 58 %, en 1993 à 73 %. Il est prévu que le recyclage, inexistant en 1993, passe à 21 %, et que la mise en décharge des ordures ménagères disparaisse définitivement ; que le compostage, qui représente 5 %, reste au même niveau et que les mâchefers d'incinération soient valorisés en technique routière, et le cas échéant, soient enfouis.

La réalisation de ces objectifs passe par la mise en place d'infrastructures adéquates, en particulier en matière d'incinération. Différents secteurs géographiques sont définis par le plan, sur la base des syndicats mixtes existants, mais aussi des possibilités de regroupement. Chaque secteur a pour vocation de fonctionner de manière quasi autonome avec ses propres déchets.

En ce qui concerne l'incinération, le plan repose sur des regroupements géographiques autour de quatre unités d'incinération.

- Une usine pour l'agglomération grenobloise (tri/incinération/compostage), usine existante.
- Une usine pour l'ensemble Nord-Ouest du département à Bourgoin-Jallieu, usine existante.
- Une usine dans la région Centre Isère accueillant les secteurs Sud Grésivaudan, Bièvre, Vercors et le refus de compostage du Pays Voironnais (nouvelle unité à construire).

- Une usine d'incinération à Livet et Gavet pour le SITOM de l'Oisans (l'usine devra être mise aux normes)

Le plan intègre une vision interdépartementale puisque des regroupements de communes à cheval sur deux départements sont prévus.

- Une usine (nouvelle unité à construire) pour le secteur de l'Ainan, de la Chartreuse et des Terres Froides à Pont-de-Beauvoisin, en partenariat avec des collectivités de l'Ain et de la Savoie.
- Les déchets ménagers du Nord Grésivaudan (Syndicat Intercommunal du Breda et de la Combe de Savoie, ou SIBRECSA, situé à Pontcharra) seront traités en Savoie.
- Les secteurs de Vienne et de Roussillon seront traités dans la Drôme ou dans l'unité privée de Salaise-sur-Sanne.

En ce qui concerne les Centres d'Enfouissement Technique (CET) de classe II, l'ouverture de deux sites de taille moyenne est programmée au plus tard pour 2002. Pour l'enfouissement en classe III, un centre devra voir le jour par canton rural et ce uniquement pour les déchets "inertes" (cf. glossaire).

Le plan est approuvé par arrêté préfectoral[31] en octobre 1996.

[31] Arrêt préfectoral n°96-6921, le 16 octobre 1996

4. UN PREMIER PLAN DISCRÉDITÉ DÈS SA PARUTION (1996-1998)

La période qui suit immédiatement la publication du premier plan est marquée par un discrédit croissant du contenu du plan. Il y a plusieurs raisons à cela : l'évolution de la politique nationale des déchets donne de nouveaux repères pour juger le plan. Un plan que l'on pouvait juger jusqu'alors comme assez ambitieux ne l'est plus assez. La seconde raison est que les communes ne respectent pas les préconisations du plan, tant en matière de regroupement géographique et de construction de nouvelles infrastructures, et la Préfecture ne s'obstine pas à faire appliquer ces préconisations. Ce qui donne le sentiment que, le plan a été mal construit, sans concertation suffisante avec les élus, et qu'il n'est donc pas applicable.

Echec de la politique locale de regroupement et de construction de nouvelles infrastructures

Dans les 2 ans qui suivent sa parution, aucune des décisions n'a été appliquée. La mise en œuvre des projets annoncés a pris un délai considérable. Faute de création de Centres d'Enfouissement Technique (CET) de classe III (alors que le plan prévoyait l'ouverture de 40 centres de ce type), les déchets inertes ont continué à être déposés dans les décharges municipales qui n'ont pas été fermées. Il n'y a pas eu d'ouverture de CET II. Les élus ne se sont pas risqués à porter de nouveaux projets de CET II pour les OM. Seules quelques décharges municipales ont été agrandies ou mises aux normes. Pour les CET II à destination des DIB, l'exploitation du CET d'Izeaux n'a pas démarré du fait de la contestation. Les autres projets ont été rejetés dès leur proposition par le préfet ou par les opérateurs du déchet.

En 1998, les usines d'incinération hors normes n'ont pas fait l'objet de mise aux normes. Elles n'ont pas été fermées non plus.

Au niveau législatif, le PDED se veut être un document cadre, opposable aux décisions prises par l'administration. Pourtant, le service de contrôle de légalité de la préfecture n'est pas intervenu sur certaines décisions des collectivités locales. Le syndicat intercommunal du Pays Voironnais qui devait, selon le premier plan, se regrouper avec d'autres syndicats du Centre Isère pour financer un projet d'incinérateur, a décidé de rejoindre l'agglomération de Grenoble. Les déchets sont donc incinérés à Athanor, le centre d'incinération de Grenoble, alors en sous-charge. Le Centre Isère en a tiré prétexte pour ne pas construire d'usine d'incinération.

Ainsi le plan s'est retrouvé discrédité car ses objectifs ne se sont pas traduits concrètement sur le terrain. Anticipant sur le non-respect de ce plan, des acteurs comme les élus ou des syndicats intercommunaux se sont engouffrés dans la brèche. Ce processus s'est auto-alimenté. Pour Vincent Douzal (DDAF), chargé de piloter la révision, le premier plan est "mort-né" .

De nouveaux objectifs sont fixés au niveau national

Le plan a été construit dans un contexte où l'incinération était privilégiée à deux niveaux. Tout d'abord politiquement, Corinne Lepage, alors Ministre de l'Environnement, souhaitait

préconiser cette approche. Par ailleurs, l'incinération ne connaissait pas alors une opposition forte du grand public.

L'évolution du contexte réglementaire a fragilisé les orientations du plan. Un décret paru en novembre 1996[32] précise les modalités de valorisation des déchets. Il fixe la "valorisation à 50 % au minimum et 60 % au maximum en poids des déchets d'emballages" ainsi qu'un "recyclage de 25 % au minimum et de 45 % au maximum en poids de l'ensemble des matériaux d'emballages entrant dans les déchets d'emballages, avec un minimum de 15 % en poids pour chaque matériau d'emballages". L'objectif de valorisation matière fixé par le premier plan reste en dessous des objectifs de cette circulaire.

Le ministère de l'environnement publie dans une circulaire datée du 28 avril 1999 une série de remarques concernant tout d'abord le mode de traitement à favoriser. L'objectif est d'« *intégrer davantage de recyclage matière et organique et, ainsi, de limiter le recours à l'incinération et un stockage aux seuls besoins* »[33]. Ainsi le but *« national retenu est qu'à terme la moitié de la production des déchets, dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités, soit collectée pour récupérer des matériaux (verre, acier, papier-carton, plastique,…) en vue de leur réutilisation, de leur recyclage, pour un traitement biologique (compostage, méthanisation) ou pour l'épandage agricole* ». Le Ministère de l'Environnement confie alors à l'ADEME la mission d'évaluer les plans sur cette nouvelle base.

Cette modification du contexte réglementaire national affaiblit un document dont beaucoup commencent à douter. Le 5 août 1998 l'ADEME publie un rapport d'évaluation du plan d'élimination de l'Isère. Dans son évaluation, elle prend comme référence les objectifs fixés dans les nouveaux textes. L'ADEME pointe un certain nombre d'insuffisances. Le plan de 1996 prévoyait un recyclage moyen de 27 % : il est donc largement en deçà des 50 % de la circulaire. L'ADEME demande à remettre en chantier le plan « *de façon à limiter la part des déchets à incinérer au profit de la valorisation matière* »[34]. Cette évaluation engendre une certaine incompréhension au niveau des services de l'Etat, DRIRE et DDAF, qui reprochent à l'ADEME une évaluation tardive, alors que le plan a été validé. Outre des objectifs de valorisation non atteints, l'ADEME reproche au plan l'inexistence d'une planification des infrastructures de traitement des DIB. L'ADEME relaie ici une remarque plus générale sur l'ensemble des plans départementaux : en effet, un rapport d'évaluation de l'ADEME précise que « *les DIB sont rarement pris en compte dans ces plans* »[35].

[32] Décret n°96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés

[33] La Ministre de l'Aménagement du Territoire et de L'Environnement, Mise en œuvre et évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, 28 avril 1998, p2

[34] ADEME, Analyse des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés : propositions d'amélioration, 5 août 1998

[35] Le Fonds de Modernisation de la Gestion des Déchets Rapport d'évaluation 1993-1997, ADEME, p 72

La commission du plan décide le 7 octobre 1998 de réviser le plan, pour suivre les indications de la circulaire du 28 avril 1998 du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, se conformant en cela aux recommandations de l'ADEME.[36]

Ainsi, la non-réalisation d'objectifs emblématiques du PDED et son non-respect par des acteurs ayant pris part à sa conception ont affaibli sa crédibilité comme document de planification. L'évolution du contexte législatif, avec de nouvelles exigences, l'ont rendu, en partie, caduc. Cette évolution réglementaire s'est traduite par une évaluation du plan par l'ADEME, évaluation qui prend comme référentiel les nouvelles exigences réglementaires. Cette évaluation a achevé de décrédibiliser le travail réalisé avec le premier plan. Mais c'est sur la base de cette évaluation que la révision a été engagée.

[36] PDEDMA, Le Préfet de l'Isère à Monsieur le chef de groupe de subdivisions de l'Isère de la Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement. Grenoble le 28 mars 2000

5. Le travail de révision du plan (1998-2003)

La révision du plan s'engage dans la confusion : confusion sur les pilotes de la révision, confusion sur les structures intercommunales, confusion sur le contenu de la révision. La démarche est suspendue du fait d'interférence avec la mise en œuvre de la Loi Chevènement.

Différences de point de vue entre les pilotes de la démarche sur les attendus de celle-ci

Les acteurs pilotes de la rédaction du premier plan, sollicités pour piloter la révision, sont déçus par l'absence de suivi, d'application, la remise en question excessive de leur travail, mais surtout ils sont en désaccord avec le principe de la révision. La DDAF estime que le premier plan est bon et la DRIRE ne veut pas se mobiliser sur ce projet[37].

Il faudra une impulsion forte du préfet, responsable de la révision du plan, pour que le travail s'amorce. Les services techniques du Conseil Général de l'Isère (CGI) sont désignés pour être le maître d'œuvre d'une nouvelle étude. Le principal objectif des services du Conseil Général est d'étudier les conditions nécessaires pour mettre en place les infrastructures de traitement qui manquent.

Les DIB ne sont pas évoqués dans le cahier des charges : le CGI estime qu'il n'est pas dans son rôle d'étudier ce thème. M. Bathias, Inspecteur des Installations Classées (DRIRE) estime de son côté qu'il est inutile de réaliser un nouvel état des lieux du gisement de DIB, et argumente qu'il est impossible et inefficace de planifier des nouvelles infrastructures. Il n'y pas de raison de revenir sur la décision du premier plan de mettre en place deux CET II. M. Bathias (DRIRE) est soutenu par la Chambre de Commerce.

Le préfet n'est pas satisfait des réponses de la DRIRE et du CGI et demande à la DDAF de refaire le cahier des charges avec l'objectif la réalisation d'un nouvel état des lieux détaillé des gisements et des infrastructures, y compris sur les DIB. La DDAF se retrouve donc pilote du projet de révision du plan. Dans la rédaction du cahier des charges, Vincent Douzal (DDAF) se montre très soucieux de réaliser un état des lieux le plus exhaustif possible des gisements de déchets, de l'état des infrastructures, leur évolution. Pour le volet DIB de l'étude, les données seront rassemblées par les CCI et la DRIRE.

Ces différents acteurs en position de piloter la démarche, ne sont pas d'accord sur la façon de la conduire. Pour M. Bathias (DRIRE), les injonctions du Ministère, relayées par l'ADEME, ne sont pas réalistes. M. Bathias (DRIRE) ne souhaite pas aller plus loin que ce qu'il a déjà obtenu, par souci de cohérence auprès de ses interlocuteurs privilégiés, sa « clientèle », industriels et chambre de commerce.

« Avec la DDAF comme responsable de la révision, on craint une position plus dure que la DRIRE. On défendra le plus longtemps possible notre position. » (Alcaraz, CCI, entretien 1999)

[37] DRIRE, Plan Départemental d'Elimination des Déchets, Notes de réunion 16 juin 1999, collège de service, en préfecture, M. Douzal

Jean Noël Gachet, responsable des questions d'environnement au sein des services techniques du Conseil Général, nous explique en 2000 qu'il craint que la révision ne donne pas de résultat tangible, faute de se poser les bonnes questions. Il souhaite que l'on utilise le plan pour trouver les moyens d'éviter que les boues soient incinérées, que l'on règle correctement les problèmes de regroupements géographiques par des structures intercommunales adaptées. Sa crainte est que l'examen trop superficiel de ces questions de faisabilité et de mise en œuvre ralentisse la construction de ces solutions. Les services du CGI sont au service des élus locaux, qui souhaitent que l'on réponde à leurs questions. Ils souhaitent que les solutions qu'on leur propose soient acceptables et puissent être défendues devant leurs électeurs.

Lancement de la révision

Le travail de révision est reporté au printemps 2000. En effet, une nouvelle modification du contexte législatif, la publication de la loi du 12 juillet 1999 dite "loi Chevènement" sur l'intercommunalité, conduit la préfecture à ne pas engager immédiatement le plan pour laisser les syndicats mixtes se réorganiser. La loi Chevènement encourage la création des communautés de communes et d'agglomérations. Avec l'émergence de communautés de communes aux pouvoirs renforcés, certains syndicats intercommunaux se sont vus retirés des compétences, les vidant ainsi de leur substance. Ils doivent redéfinir leurs frontières et leurs compétences.

En début 2000, voilà comment Vincent Douzal (DDAF), définit le programme de révision et les principes généraux qui vont guider le travail :

- *« Le plan doit être une mosaïque de plans, c'est à dire un assemblage de plans locaux ou zonaux. Ce principe s'inspire de la loi Chevènement : la révision du PDED doit parvenir à simplifier les structures existantes, en partant du local, les syndicats intercommunaux, pour arriver à un niveau départemental.*
- *Si le plan est une mosaïque de plans, cela implique une définition de déchet ultime par zone, les conditions techniques et économiques étant susceptibles d'être différentes de zone en zone.*
- *Le principe de proximité est retenu comme une preuve de bon sens*. » [38]

Au niveau de la méthode, l'accent est mis sur la concertation locale et l'implication des élus. Nombre de remarques avaient été formulées à propos du premier plan quant à la mauvaise qualité de la concertation entre les acteurs participants et plus généralement de la mauvaise communication autour du plan. La préfecture insiste *« sur le très fort engagement de concertation, communication »*[39] pour le nouveau plan. Il est envisagé qu' *« à coté du travail technique, de nombreuses réunions se tiennent pour informer, impliquer, faire participer et adhérer les élus et l'ensemble des acteurs* »[40].

[38] DDAF, PDED, mercredi 2 février 2000

[39] Commission PDED de l'Isère du 5 décembre 2000, Hervé Chambron, Bureau environnement de la préfecture.

[40] Commission PDED de l'Isère du 5 décembre 2000, Christophe Sibieude, Sibenson Environnement

Deux types de rencontres sont organisées : des réunions par secteur géographique et des réunions thématiques.

Des réunions locales sont organisées par un consultant spécialisé en médiation. Il y a eu deux séries de réunions locales : une au début du travail de révision, une à la fin, pour la présentation des conclusions. La première série est l'occasion pour les élus locaux de pointer les insuffisances du premier plan et d'interroger l'administration sur certaines difficultés ou incohérences. Les élus prennent vivement à parti les représentants de l'Etat[41]. Les conflits portent sur les projets d'incinérateurs, l'épandages des boues, les regroupements géographiques, sur l'absence de définition claire de la notion de déchet ultime, la relation entre DIB et OM. La seconde série est moins vive : la plupart des participants à ces réunions locales ont déjà eu mainte fois l'occasion de réagir lors des commissions thématiques.

Le cœur du travail de révision s'est déroulé dans les commissions thématiques. Voilà la liste des commissions thématiques : la réduction des déchets à la source, le compostage, les DIB, les boues et matières de vidanges, les déchetteries, et enfin la commission CET. Chacune de ces commissions s'est réunie un certain nombre de fois, de 2 fois pour la commission *réduction à la source à 7* fois pour la commission CET. Enfin, la commission du plan, censée gérer l'intégration des différentes conclusions et discuter des préconisations finales, s'est aussi réunie plusieurs fois. Ce travail s'achève en Juillet 2002 par la dernière commission du plan et la rédaction du compte rendu de cette commission. Un an plus tard, en juillet 2003, aucun document n'a été publié. Le chargé de mission de la DDAF a été démobilisé de ce dossier. Les services de la préfecture doivent produire le texte final, très attendu par l'ensemble des participants.

[41] Compte rendu des premières réunions locales, La Côte-Saint-André; Vizille, Bourgoin-Jallieu, avril 2000, Sibenson Environnement Girus

6. CONVERGENCES ET DIVERGENCES

Les diverses commissions sont le lieu d'intenses échanges de points de vue sur l'orientation générale du plan. Ces commissions peuvent être considérées comme des « forums hybrides » compte tenu de la diversité des participants et des légitimités exprimées. Nous avons décidé de les soumettre à cette même grille d'analyse.

On remarquera que le travail d'étude des cabinets d'étude n'a pas été piloté collectivement comme c'est le cas du SAGE. Le cahier des charges initial a été rédigé par Vincent Douzal, il n'a pas été discuté. Vincent Douzal a repéré au fur et à mesure de l'avancée de la concertation les thèmes qui exigeaient une investigation complémentaire. Cela ne signifie pas que la production de connaissance n'ait été le fait que d'une seule logique. Les réunions des différentes commissions sont à elles-seules des lieux de production de connaissance, avec une réelle traçabilité grâce aux comptes-rendus détaillés.

Pour rendre compte du travail des commissions, nous aborderons ici les principaux enjeux discutés : les possibilités de réduction à la source, la place de l'incinération, l'organisation des regroupements géographiques, la prise en compte des DIB, la recherche de nouveaux sites d'enfouissement. Nous avons essayé, pour chaque enjeu de donner la mesure de la trajectoire du collectif formé autour de chaque enjeu, des tensions qui le traversent. Face à la profusion des détails techniques, la diversité des acteurs et de leurs avis, nous avons essayé de retenir les points saillants, les thèmes qui ont progressé, ceux qui ont été bloqués, les thèmes fédérateurs, ceux qui ont été isolés…

Collecte sélective, tri et réduction à la source : une progression difficile

La collecte sélective et les centres de tri n'ont pas fait l'objet de débats importants pendant la révision. La mise en place de la collecte sélective, des centres de tri, des déchetteries est très inégale selon les secteurs. Par exemple, 60 % de la population est concernée par une collecte sélective des papiers et emballages. Le plan prévoit donc une généralisation des équipements et de la collecte sélective dans l'ensemble des zones. Cette orientation du plan apparaît relativement consensuelle : il semble que l'effort de valorisation matière est reconnu par tous comme une nécessité, même si tout le monde en connaît les limites.

Les chiffres disponibles montrent que la valorisation par la collecte sélective (déchets propres et secs) reste encore marginale (calcul à partir des chiffres de l'année 1999[42]) : les déchets valorisés issus de la collecte sélective représentent en tonnage 15 % du total la collecte d'OM. Il y a de très grandes disparités sur le volume valorisé entre les collectivités qui ont pourtant mis en place une collecte sélective : de 5 à 46 kg/hab/an de papier, de 1 à 20 kg/hab/an d'emballage.

Il est prévu que les déchets valorisés atteignent 17 % en 2005 du total de la collecte d'OM, 25 % en 2010. Sur la zone sud, qui comprend l'agglomération grenobloise, très bien équipée en

[42] DDAF, PDED Lignes directrices arrêtées par la commission pour la rédaction du plan., version du 29 Juillet 2002, et version du 23 Décembre 2002.

centre de tri en 1999, le résultat à cette date est de 22 % de valorisation. L'objectif prévu de 17 % pour 2005 semble tout à fait réaliste dans l'hypothèse d'un meilleur équipement des communes.

(unité : le millier de tonne / an)	1999	*zone sud 1999*	Projection 2005	Projection 2010
Collecte OM total	438	*237*	453	481
Collecte sélective, valorisation matière	64	*51*	75	121
pourcentage valorisation matière	**15%**	*22%*	17%	25%
Déchetterie, total	170	*98*	195	205
valorisation biologique et matière	84	*46*	129	155
pourcentage valorisation matière	**49%**	*47%*	66%	76%
Incinération	310	*175*		
Incinération avec récupération d'énergie	246	*131*		
CET 2	145	*50*		

Si on prend comme référence le décret sur les déchets d'emballage du 18 novembre 1996, les résultats sont dans les fourchettes : 47 % des déchets d'emballage sont valorisés, 27 % connaissent une valorisation matière. Ces chiffres sont à nuancer quand on constate que la valorisation matière prend en compte le verre pour lequel l'apport volontaire marche très bien et depuis longtemps. Sur la zone sud de l'Isère, la seule zone vraiment équipée en collecte sélective et centres de tri, les emballages collectés (plastiques) en collecte sélective représentent à peu près 1% du tonnage du total des OM collectés (4,7 kg/hab/an en moyenne sur les zones concernées par la collecte sélective).

Il existe à Grenoble une valorisation matière des déchets compostables issus de la poubelle grise grâce à un équipement de tri mécanique à Athanor. La qualité de ce compost est très discutée. La commission du plan estime que *« les boues et les matières organiques soustraites à la poubelle risquent très vite de se retrouver confrontées à un problème de débouché »*[43].

Les déchetterie participent très largement à l'effort de valorisation matière. Les tonnages ne sont pas négligeables : 84 000 t/ an sont valorisés, la moitié en valorisation matière, l'autre en valorisation organique (végétaux).

Le premier plan avait travaillé sur la question de l'implantation des déchetteries. Pour la révision du plan, les créations ayant été effectuées, il s'agit essentiellement d'en faciliter l'accès. La commission « déchetteries » a travaillé sur le principe d'une déterritorialisation des déchetteries : un artisan pourra déposer ses déchets dans la déchetterie la plus proche du chantier en cours et non dans celle de sa commune. Pour la FRAPNA, la déterritorialisation

[43] DDAF, Lignes directices arrêtées par la commission pour la rédaction du plan, 29 juillet 2002.

des déchetteries est une action très positive qui devrait permettre d'éviter les décharges sauvages. Mais ce principe pose une série de problèmes aux communes. Elles n'ont pas toutes la même politique vis-à-vis des artisans : paiement ou non de la redevance spéciale, paiement de la prestation… Une déterritorialisation suppose une harmonisation de la facturation. Dans la même période, la Métro (Communauté d'Agglomération de Grenoble) a aussi engagé un important travail de concertation et d'étude pour harmoniser le fonctionnement de ses déchetteries et étudier la faisabilité, à terme, de regrouper ses déchetteries dans une même structure juridique, ce qui aurait aussi pour conséquence de faciliter l'accès des artisans.

La réduction des déchets à la source est envisagée dans la plupart des textes réglementaires sur les déchets. Elle est aussi évoquée par la circulaire Voynet de 1998. Il est donc naturel qu'un groupe de travail soit constitué pour étudier les opportunités d'actions locales de réduction à la source. C'est l'avis de la FRAPNA. C'est aussi un avis exprimé par des élus lors des réunions locales[44].

Vincent Douzal (DDAF) a donc accepté la formation d'un tel groupe et confie son secrétariat à la FRAPNA. La FRAPNA réunit quelques entreprises locales, en particulier les centres de distributions. Mais très rapidement, le groupe de travail réduction des déchets à la source est qualifié d' « *anecdotique* »[45] par Vincent Douzal (DDAF). Un consensus s'établit entre de nombreux acteurs : le niveau local n'a pas vocation à traiter cette question.

Pour la FRAPNA, la réponse n'est pas si simple et des actions sont envisageables. En entretien, Vincent Douzal explique que la FRAPNA n'a pas de réelle expertise de la question des déchets. Or il existe à la FRAPNA une commission déchet, qui a largement montré sa capacité d'initiative et ses compétences sur de nombreux sujets, en particulier dans le repérage des décharges sauvages, les enfouissements illicites, les initiatives de collecte, de compostage individuel… La FRAPNA s'appuie sur le livre blanc publié par la France Nature Environnement sur ce thème. Un tableau, présenté par la FRAPNA en commission, liste un grand nombre de propositions d'actions pour chaque catégorie de déchet. Tous les syndicats mixtes et communautés de communes engagés dans la concertation sont présents et discutent les propositions.

La seule mesure qui remporte l'adhésion, qui est reconnue comme réaliste par les membres de la commission, est (hormis la communication sur la collecte sélective) est le développement du compostage à domicile. Elle est d'ailleurs reprise dans le plan. Sur ce thème, il y a eu plusieurs initiatives réussies, comme la distribution de composteurs individuels. Mme Gondrand nous explique cette initiative avec une expression dans lequel les sociologues des techniques se reconnaîtraient : « *ces composteurs ne sont pas indispensables, mais ils permettent de matérialiser l'action* ». Toujours sur le thème du compostage des déchets, la FRAPNA souhaite que la collecte séparée des déchets fermentescibles et un compostage collectif de ces déchets soient généralisés… Sur d'autres sujets, comme l'emballage des produits, les filières de récupération du matériel informatique, la mise en place de déchetterie

[44] Girus Sibenson Environnement, Compte -rendu des premières réunions locales; Vizille, le 13 avril 2000

[45] DDAF, PDED : diagnostic de la situation, vendredi 15 septembre 2000

dans les zones commerciales et industrielles… la DDAF rappelle que ce n'est pas l'objet de cette commission.

En acceptant de piloter le groupe sur la prévention des déchets, la FRAPNA a suivi sa politique de participation constructive. On peut se demander si cette position ne l'a pas affaiblie et conduite à une marginalisation sur d'autres thèmes comme les boues, les DIB, les conditions d'implantation des incinérateurs...

La valorisation des boues : tensions sur l'épandage, réflexion sur les alternatives

Les boues de STEP et de papeteries présentent un tonnage important sur le département et sont donc un enjeu majeur du plan. Lors du premier plan, l'épandage ne posait pas de difficulté majeure, cette question n'avait pas fait l'objet d'une réflexion particulière.

Le thème des boues est marqué par un contexte national difficile. D'un côté, il existe un mouvement général des agriculteurs et des industriels de l'agroalimentaire pour refuser l'épandage, compte tenu des risques de contamination et d'accumulation de toxiques dans les sols, et de l'autre, le Ministère de l'Ecologie continue de soutenir l'épandage, considéré comme la solution la plus écologique, à condition qu'elle soit sous contrôle. Localement, la Chambre d'Agriculture de l'Isère est de moins en moins favorable à l'épandage des boues.

D'Arcimoles, Bonnaz et Salomon (2000) ont étudié la gestion des boues dans plusieurs départements. Dans celui de l'Isère, le Conseil Général a beaucoup investi dans la concertation avec les agriculteurs pour assurer de bonnes conditions de valorisation des boues. Son action a été relayée par le SATESE (Service d'Assistance Technique aux Exploitants de Station d'Epuration), qui a recensé la totalité des plans d'épandage du département, édicté des règles locales, centralise aujourd'hui les analyses résultant du suivi des plans et édite un rapport annuel pour les résultats concernant les boues et les sols. D'Arcimoles, Bonnaz et Salomon (2000) expliquent que le SATESE a acquis une légitimité et un caractère incontournable. L'effort de clarification permet aux petites et moyennes collectivités de trouver un maximum de garantie sur la pérennité de la filière. Elle génère confiance et certitude ce qui facilite son choix par les élus locaux confrontés à la question de l'élimination de leurs boues d'épuration. En conséquence, l'Isère conserve une part importante des boues épandues.

La lecture des comptes rendus des commissions thématiques montre que le thème des boues reste traversé par de fortes tensions. Rappelons tout d'abord qu'il existe différentes sortes de boues : les boues de stations d'épurations et les boues de papeteries. Les boues de la station d'épuration de l'agglomération grenobloise sont incinérées sur place. Les boues des autres STEP et des papeteries sont épandues dans l'ensemble du département, mais l'épandage se concentre surtout dans la Bièvre, zone essentiellement agricole.

La commission « boues » du PDED est l'occasion pour chaque acteur concerné de présenter ses inquiétudes. Les débats rendent compte des nombreuses tensions qui traversent les pratiques d'épandage. Le contexte national de remise en question de l'épandage est fréquemment rappelé. Les débats de la commission entrent dans le détail de la façon dont ces tensions s'expriment localement. Les représentants de la Chambre d'Agriculture et les élus

des syndicats mixtes d'épuration, sont au cœur de ces tensions. Ainsi, il est rappelé que la plaine de la Bièvre connaît une saturation de ses possibilités d'épandage. Les élus sont de plus en plus réticents, s'inquiétant de voir cette zone rurale, qui accueille déjà deux CET 2 (Pénol et Izeaux) devenir la poubelle du département. Les conseils municipaux se prononcent de plus en plus souvent contre l'épandage. La tension oppose aussi fortement les propriétaires des terrains agricoles, soucieux de préserver la qualité de leurs sols, et les exploitants agricoles, intéressés par des matières organiques épandues gratuitement.

Autre source de tension : les boues de papeteries, les boues de STEP, les effluents agricoles se retrouvent en concurrence pour l'épandage agricole. Les papetiers obtiennent plus facilement des agriculteurs l'épandage de leurs boues, qui présentent moins de risques et une meilleure traçabilité. Les STEP perdent des opportunités d'épandage, de même pour les effluents agricoles. Un représentant de la Chambre d'Agriculture explique, en commission, que *« Mathusière et Forest a prospecté le Nord Isère sans consulter les agriculteurs, en pays conquis. On négocie avec les papetiers alors que les effluents d'élevage doivent être traités en priorité.* » A priori les risques sanitaires sont plus faibles avec les boues de papeteries dont la traçabilité est mieux assurée. En même temps, le paradoxe est que les boues de papeteries peuvent être traitées autrement alors que les boues de STEP et les autres effluents agricoles n'ont pas d'alternatives.

La commission déplace la réflexion, de la recherche de solution pour maintenir l'épandage à l'étude des alternatives. Si la principale préoccupation des acteurs reste d'assurer la pérennité de l'épandage, l'essentiel de la réflexion et du travail du bureau d'étude porte sur les alternatives à l'épandage, au cas où il y aurait une situation de crise sanitaire sur les boues. La seule alternative possible est l'incinération, compte-tenu de l'interdiction de mise en décharge des boues. La commission travaille donc sur les solutions d'incinération, soit spécifiques, soit intégrées dans les UIOM existantes et les investissements à prévoir, et les coûts de telles filières.

Le débat de la commission se déplace progressivement du fait d'un nombre de plus en plus important d'acteurs défavorables à l'épandage. Dans la dernière commission du plan, Serge Revel (Vice-Président du Conseil Général, élu écologiste membre des Verts) manifeste son opposition à l'épandage et souhaite que celle-ci soit inscrite dans le plan. Le préfet lui rappelle la position du ministère de l'environnement favorable à l'épandage sous contrôle et donc l'impossibilité de proscrire l'épandage dans le plan. Les membres de la commission semblent trouver un accord pour un épandage des boues (papeterie, STEP, effluents d'élevage) dont la traçabilité est contrôlée.

L'incinération, la solution à tout ?

En 1998, les propositions du premier plan, construire de nouveaux incinérateurs, avaient été vivement critiquées par l'ADEME. La politique nationale est alors défavorable à l'incinération. La circulaire du 28 avril 1998 à l'origine de la refonte de la plupart des PDED

préconise une intégration plus importante du recyclage matière et organique avec comme objectif « *de limiter le recours à l'incinération et au stockage aux seuls besoins* »[46].

Fin 1999, l'émergence d'un débat national sur les rejets en dioxines des incinérateurs d'ordures ménagères entraîne un contrôle plus strict des émissions. Plusieurs incinérateurs de taille moyenne, hors normes et ne permettant pas de valorisation énergétique, sont fermés dans le département. Ces fermetures entraînent des modifications importantes dans le circuit des déchets et une augmentation de la mise en décharge.

En 1999, le débat est vif, entre la DDAF d'un côté, qui pense, dans la logique du premier plan, que le département doit s'équiper de nouveaux incinérateurs, et la préfecture de l'autre côté, qui pense que le département est déjà suréquipé[47].

La stratégie de la DDAF a donc été de convaincre la préfecture et les collectivités locales, que le département n'est pas suréquipé : « *contrairement à une rumeur persistante tout porte à croire que l'Isère n'est pas et de loin en surcapacité d'incinération* »[48]. Il est suivi par quelques-unes unes des collectivités qui sont contraintes à enfouir leurs déchets, depuis que leur incinérateur est fermé, c'est le cas du responsable du SICTOM du Sud Grésivaudan, Michel Villard : *« compte tenu des difficultés pour ouvrir de nouveaux CET, l'incinération peut être vue comme un mal nécessaire* »[49]. Lors d'une autre réunion, il alerte : «*c'est d'une carence que l'on risque de souffrir* ».[50]

Certes, les idées avancées dans le premier plan sont réalisées et accroissent les capacités d'incinération : l'incinérateur de Livet Gavet a été mis aux normes et son fonctionnement est optimisé, il accueille maintenant (en plus des déchets des communes de l'Oisans et des stations de sports d'hivers), les déchets de la Mateysine qui étaient jusqu'alors enfouis dans une décharge municipale.

Mais l'évaluation des capacités tient autant à l'orientation politique (privilégier ou non l'incinération) qu'au calcul. Tout dépend comment on évalue les possibilités de mise en décharge, de tri et de valorisation des boues de station d'épuration. Si la mise en décharge est limitée, qu'il n'y a pas d'effort de tri et que les agriculteurs refusent l'épandage des boues de STEP, l'Isère est en sous-capacité d'incinération. S'il y a de nouvelles décharges, si l'épandage se poursuit, et si on progresse dans la valorisation matière, alors c'est l'inverse…

Pour Vincent Douzal (DDAF), l'incinération semble bien acceptée par la population en Isère. Il est vrai qu'il n'y a pas de mobilisation politique contre l'incinération (malgré l'affaire de

[46] Dominique Voynet, circulaire du 28 avril 1998, Mise en œuvre et évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

[47] DDAF, Vincent Douzal, PDED, notes de réunion, 16 juin 1999, collège des chefs de service, en préfecture, "Le préfet considère que l'Isère se trouve probablement en surcapacité d'incinération"

[48] DDAF, Vincent Douzal, PDED, 2 février 2000

[49] Noël Mamère à Bègles, Cité par Michel Villard, SICTOM Sud Grésivaudan, DDAF, Vincent Douzal Commission PDED, 5 décembre 2000

[50] DDAF, Vincent Douzal, PDED : Invitations, Comptes rendus, 4 mai 2001, propos tennus par Michel Villard, SICTOM Sud Grésivaudan.

l'incinérateur de Gilly sur Isère, situé en Savoie, incinérateur hors normes qui a entraîné une pollution significative, fortement médiatisée). Dans un contexte de blocage par rapport aux décharges, elle reste le seul recours. Le manque de décharges est le principal argument en faveur des UIOM et non l'objectif de valorisation énergétique.

L'alternance politique nationale conduit à une nouvelle position sur ce thème. Le Ministère, avec à sa tête Roselyne Bachelot, voit en l'incinération un processus sain et écologique. La Ministre a exprimé sa volonté de ne pas hiérarchiser les solutions de traitement : "*L'intérêt écologique des différentes solutions à la disposition du décideur dépend d'un grand nombre de paramètres, dont beaucoup sont locaux. Des observations encore valables il y a quelques années ne le sont plus au fur et à mesure que les différentes filières progressent. Un incinérateur moderne avec récupération de chaleur peut ainsi être hautement écologique*."[51]

Les aller-retour de la politique nationale ne facilitent pas la construction d'une planification locale. Sur le débat, mise en décharge versus incinération, les écologistes s'abstiennent. La décision de France Nature Environnement de demander un moratoire sur l'incinération conduit la FRAPNA à prendre une position symétrique sur ces deux exutoires. La seule stratégie préconisée est la réduction à la source.

Les deux principaux incinérateurs encore autorisés sont celui de l'agglomération grenobloise (Athanor) et celui de Bourgoin-Jallieu. Celui de Grenoble arrive à saturation. Celui de Bourgoin-Jallieu pourrait être agrandi. L'incinérateur de Grenoble, est l'objet d'une contestation timide de la part des Verts. Celui de Bourgoin-Jallieu l'a été davantage par le passé. Mais une étude sanitaire exemplaire[52] a montré que la contribution de l'incinérateur à la pollution de l'air ambiant des riverains est tout à fait négligeable et ne peut être isolée du « bruit de fond », qui n'est d'ailleurs pas très élevé. Cette étude semble avoir arrêté toute contestation. L'incinérateur de Bourgoin-Jallieu semble donc rester une très bonne solution pour le Nord-Isère.

Les tensions s'expriment davantage en Centre-Isère. L'étude des gisements et les premiers regroupements géographiques conduisent à au projet de construction d'un nouvel incinérateur dans la zone Centre-Isère. Cette zone regrouperait le SICTOM de la Bièvre et celui du Sud Grésivaudan (St Marcellin). Les élus reconnaissent la nécessité de la construction d'une Unité d'Incinération des Ordures Ménagères (UIOM), et lors des différentes commissions du plan, le Syndicat Mixte de la Bièvre signale plusieurs fois qu'il est prêt à accueillir cet incinérateur pour compléter le « pôle environnement » qui comporte déjà un CET et un centre de tri.

Mais cet engagement s'affaiblit alors que le plan avance. Les élus de la plaine de la Bièvre sont de plus en plus prudents du fait du conflit autour de la décharge d'Izeaux. Les élus autour de St Marcellin restent réticents : ils ont gardé pendant longtemps en fonctionnement un incinérateur hors normes et les riverains refusent toute nouvelle implantation. La position des écologistes (FRAPNA et Les Verts) en faveur d'un moratoire sur les incinérateurs crée une

[51] Discours de Roselyne Bachelot-Narquin, Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, Agen, le 11 septembre 2002

[52] Le rapport de cette étude peut être consulté sur le site du Ministère de l'Ecologie. Il a été réalisé par l'Institut Universitaire d'hygiène et de santé publique et par des chercheurs de l'INSERM.

incertitude politique supplémentaire. Aujourd'hui ni la création d'un syndicat mixte commun ni le choix de l'emplacement n'ont été arrêtés.

Les regroupements géographiques : les cartes sont battues à nouveau

Les regroupements géographiques sont un enjeu majeur du plan. Ils sont une nécessité si l'on veut rassembler un volume suffisant de déchets pour mettre en place des infrastructures de traitement, d'incinération et de stockage. De tels regroupements n'étaient pas nécessaires tant que les communes pouvaient s'appuyer sur de petits incinérateurs ou des décharges municipales.

En 1999, plusieurs incinérateurs hors normes ont été fermés : St Marcellin dans le Sud Grésivaudan, Pont de Bonvoisin dans l'Ainan, St Laurent du Pont en Chartreuse, et La Mure dans le Sud-Isère. Ces fermetures ont entraîné de nouveaux circuits pour les déchets, plus ou moins optimaux, avec pour conséquence une augmentation de l'enfouissement : les déchets traités à St Marcellin sont enfouis dans le CET de Penol dans le Centre-Isère, ceux de l'Ainan dans la décharge de Sartrod dans l'Ain, département limitrophe. Des solutions temporaires ont été trouvées pour les déchets auparavant incinérés à St Laurent du Pont, qui sont maintenant incinérés en Savoie, à Chambéry.

Le principal objectif de Vincent Douzal (DDAF) est de réussir l'articulation entre les différents bassins de déchets : si le plan doit être une mosaïque de plans locaux, le rôle du plan est d'assurer la cohérence de l'ensemble.

De février à septembre 2000, les grands regroupements géographiques sont définis. On ne retrouve pas les mêmes regroupements que ceux proposés lors du premier plan, qui prenait en compte pourtant déjà la fermeture des incinérateurs. Le premier plan prévoyait un regroupement de la Communauté de Commune du Pays Voironnais, le Syndicat InterCOmmunal de traitement et de déchets des Ordures Ménagères (SICTOM) de l'Ainan et du Bas Guiers, le syndicat de la Bièvre pour un investissement dans un incinérateur commun en Centre Isère. Or le Pays Voironnais a décidé d'incinérer ses déchets avec l'agglomération grenobloise. Le syndicat de la Bièvre a rejoint le Sud Grésivaudan. Reste le SICTOM de l'Ainan et du Bas Guiers, qui "flotte depuis qu'il a été amputé"[53]. La solution envisagée dans le second plan est donc de rapprocher ce syndicat isolé et le SITOM Nord-Isère, qui possède un incinérateur à Bourgoin-Jallieu et qui pourrait accueillir ce supplément de déchets grâce à une extension avec la mise en place d'un troisième four.

Les infrastructures existantes sont évidemment prises en compte dans les regroupements. Il est plus intéressant d'agrandir les capacités d'un incinérateur existant que d'en construire un nouveau, tant du point de vue de l'acceptation par les populations que du point de vue économique. C'est ainsi que le SITOM Nord-Isère, qui dispose d'un incinérateur important dont les capacités peuvent s'accroître, accueille les communes environnantes, y compris des communes extérieures au département. Le district Rhône et Glan a annoncé son adhésion au SITOM Nord-Isère au cours d'une réunion interdépartementale[54]. Seul problème, le SITOM a besoin que les communes statuent sur leur rattachement avant de définir précisément le

[53] DDAF, Vincent Douzal, PDED : Diagnostic de la situation, 15 septembre 2000

redimensionnement de l'incinérateur : les hésitations de certaines communes comme Vienne ralentissent les prises de décisions d'agrandissement.

Les regroupements géographiques sont plus difficiles à opérer quand ils supposent la construction d'infrastructures nouvelles comme c'est le cas dans le Centre-Isère. La commission du plan est l'occasion d'exprimer les inquiétudes, les résistances, mais aussi d'évaluer avec précision les délais de la décision.

Le déchet ultime danse la « valse viennoise »[55]

L'avancement du plan butte sur une controverse majeure avec le SYVROM de Vienne. Le SYVROM défend le projet suivant : exploiter sa décharge, ne pas être contraint d'incinérer ses déchets. Les gaz issus de la fermentation des OM sont actuellement récupérés pour une valorisation énergétique. L'investissement dans les équipements de récupération et de valorisation des bio-gaz a même fait l'objet d'une subvention important de l'ADEME au titre des énergies renouvelable. Pour le SYVROM, ce soutien financier est la preuve de leur contribution à la valorisation des déchets. Leur projet est de poursuivre dans la même direction : transformer la décharge en « biofermenteur ». Cette décharge pourrait accueillir toutes les OM, y compris les matières fermentescibles. Le SYVROM propose de mettre en place une collecte sélective pour accroître la performance de ce système.

La position du SYVROM de Vienne a toujours été mal reçue par le Comité Départemental d'Hygiène (CDH) du département. Les services « déchets » de l'ADEME sont opposés à ce projet : ce bio-fermenteur offre peu de garantie environnementale, surtout au niveau de la pollution des lixiviats. Enfin, d'un point de vue légal, s'il y a récupération des biogaz, il n'en reste pas moins que les matières fermentescibles en décharge posent problème.

En juillet 2001, la question de la légalité de Vienne n'est toujours pas tranchée. Vincent Douzal (DDAF) doit composer avec. Dans la logique d'une « mosaïque de plans locaux » fondée sur l'initiative locale, il ne peut écarter ce projet.

En même temps, ce cas particulier pour Vienne pose problème aux autres acteurs du plan. Vincent Douzal souhaite aller vers une mise en commun des infrastructures. C'est ainsi que les trois scénarios proposés par le bureau d'étude pour l'ensemble des regroupements géographiques et la construction des infrastructures ne se différencient que sur le devenir des déchets de ce secteur. Soit le mode de fonctionnement de cette décharge comme bio-fermenteur est approuvé tel quel, soit le secteur de Vienne est regroupé avec le Nord-Isère et les déchets incinérés dans l'incinérateur de Bourgoin-Jallieu, soit le secteur de Vienne est regroupé avec le Centre-Isère et les déchets incinérés dans le nouvel incinérateur à construire. Ces deux derniers cas permettraient d'économiser la décharge de Vienne et d'en faire bénéficier d'autres syndicats mixtes ou collectivités de communes.

[54] DDAF, Vincent Douzal, PDED, Invitations, Comptes rendus, 4 mai 2001, Compte rendu de la réunion interdépartementale du 11 septembre 2001 sur l'élimination des déchets ménagers et assimilés

[55] Vincent Douzal, entretien, Juin 2003

Le premier scénario ne permet pas une homogénéisation de la politique d'enfouissement sur le département. Il conduirait à une définition du déchet ultime spécialement établie pour le SYVROM de Vienne[56]. On aurait d'un côté la définition générale du déchet ultime, qui prend en compte le recours à l'incinération :

- *Les déchets issus de déchetteries qui n'auront pas pu être séparés en vue de valorisation ;*
- *Les refus de tri et de compostage*
- *Les résidus des unités de traitement thermique : de traitement des fumées (refioms), mâchefers et restes de cribles non valorisables*

On aurait de l'autre une définition du déchet pour le SYVROM de Vienne, qui reprendrait les engagements de Vienne en matière de valorisation.

- *Les déchets résiduels des ordures ménagères après collecte séparée de la fraction "recyclables secs", des fermentescibles, par collecte ou compostage individuel, et des déchets dangereux, moyennant une quantité de déchets municipaux biodégradables mis en décharge réduite à 35 % en poids de la totalité des déchets municipaux biodégradables produits en 1995.*

Dans cette logique, sous le prétexte que le SYVROM Vienne dispose d'une décharge, « son joyau », elle pourrait l'utiliser comme bon lui semble pour ses propres besoins, ce qui lui permettrait d'éviter d'avoir recours à l'incinération et maintenir un prix d'élimination assez bas. Pour le directeur du SYVROM, ce cas particulier ne pose pas de problème puisque la révision du plan autorise plusieurs définitions du déchet ultime.

Cette logique pose pour les autres communes un véritable problème d'équité. Toutes les autres communes ont accepté, plus ou moins facilement d'ailleurs, le principe de l'incinération des OM et une gestion la plus raisonnable possible des capacités de stockage, partageant l'idée que les possibilités de créer de nouveaux CET sont très réduites. En commission, les réactions ne se font pas attendre. Pour M. Lavergne, représentant le SITOM Nord-Isère, cette définition spécifique du déchet ultime adaptée pour le SYVROM « *est claire comme un décret du Saint-Office* »[57]. De même, Michel Villard (Pays Voironnais) enchaîne : *« si le préfet devait approuver au projet de Vienne, je suis preneur pour enfouir mes déchets* » [58]. Bref, les autres communes rurales du département font pression sur la Préfecture pour qu'elle n'accepte pas ce cas particulier, en montrant les risques que celui-ci fait courir sur l'ensemble du plan.

Toujours pendant la même commission, le directeur du SYVROM, qui défendait jusqu'à présent son projet, interpelle le préfet : tant que le préfet n'aura pas tranché sur la conformité

[56] DDAF, Vincent Douzal, PDED : Invitations, comptes rendus, Exposé de Florence Nicolas Girus

[57] DDAF, Vincent Douzal, PDED : Incitations, compte rendus, Compte rendu Vienne Nord et centre isère, prpos tenus par M. Lavergne du SITOM Nord-Isère.

[58] DDAF, Vincent Douzal, PDED : Invitations Comptes rendus, Vendredi 4 mai 2001, Vienne nord et centre Isère, Michel Villard (SICTOM Sud-Grésivaudan)

réglementaire de ce mode d'exploitation de la décharge, il lui est incapable de faire prendre une position aux communes du SYVROM.

La dernière réunion de la commission du plan apporte les clarifications attendues : il est convenu que la définition du déchet ultime sera unique pour le département. C'était le souhait du Conseil Général et de la plupart des élus. En Juin 2002, compte tenu de ces clarifications, Vienne semble se prononcer sur un regroupement avec le Nord-Isère. C'est d'ailleurs ce scénario qui est retenu dans les conclusions de la Commission du Plan présentées en juillet 2002.

La définition du déchet ultime est présentée devant la commission du plan le 5 juillet 2002. La DDAF explique que le choix a été fait d'une définition unique du déchet ultime, unanimement défendue. Voilà cette définition :

« *sont ultimes, qu'il s'agisse de déchets ménagers ou de déchets industriels banals :*

- *les inertes non valorisables ;*
- *les apports en déchetterie non valorisables ;*
- *les résidus non valorisables du traitement thermique des déchets ménagers et assimilés (étant entendu que les métaux doivent être extraits et les mâchefers valorisables réemployés) ;*
- *cependant, lorsqu'ils n'auront pu accéder au traitement thermique :*
    - *les déchets ménagers résiduels après collecte sélective conforme au plan*
    - *les refus de centre de tri et compostage ainsi que ceux issus de séparation en entreprise*
    - *dans les deux cas à la condition du respect de la directive européenne 1991/31/CE concernant la mise en décharge »*[59]

La partie semble gagnée. Vienne rentrera donc dans le SITOM Nord-Isère. Un nouveau rebondissement inattendu de cette « valse viennoise » viendra du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. Devant la diversité des situations rencontrées en France en terme de gestion des déchets, la Ministre a en quelque sorte retardé l'échéance du 1er juillet 2002 fixée par la loi de 1992. Dans la circulaire du 27 juin 2002 (annexe 5), la Ministre souhaite que « *l'échéance du 1er juillet 2002 ne puisse en aucun cas créer de situation de blocage pour les collectivités ou les entreprises* (…). *le caractère ultime d'un déchet s'apprécie au regard du système global de collecte et de traitement, mais ne peut s'estimer à l'entrée d'une décharge* »[60]». Ainsi aucune interdiction de mise en décharge ne devrait avoir lieu. Selon Vincent Douzal (DDAF), ce texte ne permet pas de brandir une menace d'interdiction face à une collectivité trop récalcitrante[61]. Cette circulaire ne facilite pas l'application du plan, en

[59] DDAF, compte rendu de la commission du plan du 5 Juillet 2002.

[60] Circulaire du 27 Juin 2002 relative à l'échéance du 1 Juillet 2002 sur les déchets, la ministre de l'écologie et du développement durable, Roselyne Bachelot-Narquin

[61] Entretien, Vincent Douzal, DDAF, 24 avril 2003

particulier vis-à-vis du SYVROM de Vienne qui hésite toujours à appliquer les lignes directrices du plan.

En juin 2003, alors que le projet d'agrandissement de l'incinérateur du Nord-Isère est en route, le regroupement n'est toujours pas acquis. Le principal souci de Vienne est de préserver l'indépendance financière de sa décharge. Si Vienne rentre dans le SITOM et que les déchets sont incinérés à Bourgoin-Jallieu, le coût d'élimination des déchets deviendra plus important pour les habitants de Vienne et l'exploitation du site d'enfouissement sera partagée avec le SITOM. Le SYVROM entend donc bien négocier son regroupement avec le SITOM. Evidemment, les textes qui régissent les syndicats mixtes ne permettent pas tous les montages financiers, il faut donc bricoler. Au moment de la rédaction de ce rapport, le « bricolage » n'avait pas abouti.

Les DIB échappent à la définition du déchet ultime

Les DIB étaient au cœur des premiers efforts de concertation du COPERDI. Les prestataires avaient alors consenti quelques efforts, en particulier la construction de centre de tri avant la mise en décharge. Le premier plan projetait une valorisation matière de 50 % des DIB. Très optimiste quant au développement de l'incinération, il prévoyait une incinération des refus de décharge à l'horizon 2005.

En 2000, la situation est la suivante : il est très difficile d'évaluer le niveau de valorisation matière étant donné que les industriels peuvent pratiquer un tri à la source et une valorisation des matériaux sans que ceux-ci ne soient comptabilisés comme déchets. Les évaluations de la valorisation sont très approximatives. Sur les déchets qui arrivent en centre de tri, le tonnage trié et recyclé ne dépasse pas 30 %.

production estimée de DIB (1999)	en mélange	373
	Métaux	76
	bois papier cartons	161
	Déchets verts	23
	Divers	20
	total	**653**
production estimée d'après les éliminateurs (1999)	en mélange	221
	Boues	70
	Déchets spécifiques	53
	Mâchefers	36
	Déchets verts	31
	Divers	11
	Total	**422**
Bilan par filière (1999)		
DIB	valorisation matière	38
	valorisation énergétique	18
	Stockage	185
boues de papeterie, déchets spécifiques, déchets verts	valorisation matière	16
	valorisation biologique	52
	stockage	59
mâchefer	stockage	36
	Total	**404**

unité : millier de tonnes / an

Les représentants du GNPME (Groupement National des PME du Déchet et de l'Environnement) préconisent alors de simplement revoir l'objectif des 50 % à la baisse[62]. Bref, personne n'est en mesure de dire si l'objectif des 50 % est dépassé. Seul le représentant de la CCI l'affirme lors des débats en commission[63].

La volonté de traiter de front OM et DIB, de rechercher la plus grande intégration possible est une initiative du préfet. Il a en effet « *souhaité que la révision du plan embrasse conjointement DIB et OM qui sont peu différents en nature et en normes de traitement* »[64]. On se souvient d'ailleurs que c'est pour cette raison que le préfet n'avait pas souhaité confier la révision à la DRIRE, qui était opposée à cette approche conjointe.

La DRIRE ne cesse de défendre une gestion libérale des DIB. Elle explique que « *les collectivités ne peuvent dimensionner des unités sur la base d'un marché DIB qui est volatil* »[65]. La DRIRE qualifie d'illégale la proposition de l'ADEME « *visant à obtenir la maîtrise publique des sites de décharges* » [66].

[62] DRIRE, commission DIB, compte rendu de la Réunion du 17 Mai 2000

[63] DRIRE, Groupe de travail DIB, compte rendu de la réunion du 21 mars 2001, propos tenus par M. Vimal du Monteil représentant la CCI de Grenoble

[64] DDAF, PDED Invitations, Compte Rendus, vendredi 4 mai 2001, I Restitution de diagnostic, Lundi 29 janvier 2001

[65] DDAF, Lignes directrices pour la révision du PDED, vendredi 19 janvier 2001

[66] ADEME, Analyse des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés : propositions d'amélioration, 5 août 1998

La séparation des flux d'OM et des flux de DIB repose sur un argument : la difficulté à prévoir les volumes de DIB, très sensibles aux activités économiques, à l'effort de tri… Cet argument est évidemment contesté par l'ADEME : l'évaluation de la production d'OM est tout aussi difficile, elle repose sur de nombreuses hypothèses comme la répartition en Catégories SocioProfessionnelle de la population, l'évolution de la conjoncture économique et donc de l'emploi[67]. Certes, les petites structures, les artisans et les commerçants forment une zone de flou, un no man's land statistique. Cependant les déchets des activités des artisans et commerçants sont souvent pris en compte par les collectivités locales avec les OM.

Les principales raisons qui poussent la DRIRE et la CCI à exiger l'autonomie de la question des DIB est le choix en faveur de la décharge et le refus d'une incinération systématique. Comme le souligne le représentant de la CCI : « *la valorisation est notre objectif mais pas à n'importe quel coût* »[68]. Ils estiment que la mise en décharge reviendra toujours moins cher que l'incinération. Ils n'adhèrent pas à l'objectif d'incinération qui avait été inscrit dans le premier plan. Lors d'un entretien, le représentant de la Chambre de Commerce nous explique assez clairement sa position : « *Aujourd'hui la mise en décharge coûte environ 300 F la tonne. Elle coûtait 80 F la tonne il n'y a pas si longtemps. Les centres de tri ne sont pas très efficaces, les prestataires trient les bennes quand il y a suffisamment de matériaux à valoriser. Mais il est hors de question de passer systématiquement par l'incinération. L'incinérateur de la ville de Grenoble facture 800 F la tonne. On pourrait avoir un incinérateur spécialisé à 500 F la tonne. C'est encore beaucoup trop (…). On défendra le plus longtemps possible notre position.* »

Ce n'est pas l'avis des industriels de l'incinération, qui souhaitent une orientation plus volontariste vers l'incinération et qui estiment que « *les CCI semblent en retrait par rapport au comportement effectif des entreprises, qui sont en situation de forte demande de capacité d'incinération, même si le prix est plus élevé. Elles font un combat d'arrière-garde, face à une filière d'avenir, avec la valorisation énergétique.* »[69]

Il n'est pas question non plus de territorialisation des structures de traitement. Certes, le plan évoque une division du département entre le Nord-Isère et le Sud-Isère, autour des deux principaux lieux de production de déchets. Des installations de traitement (centre de tri et décharge) doivent se trouver à proximité. Mais les producteurs de DIB peuvent s'adresser à un prestataire de l'autre partie du département ou à l'extérieur de celui-ci. Le principe de proximité n'est pas traduit formellement. Selon la DRIRE, le principe de proximité se mettra en place automatiquement en fonction des coûts et des contraintes économiques des entreprises.

[67] On peut penser à ce sujet aux apports de la rudologie confirmant ce point de vue. - Ademe, Approche socio-économique de la gestion des déchets ménagers, Données et références, 1999

[68] Entretien, M. Alcaraz, 4 juillet 2000, CCI de Grenoble

[69] DDAF, Compte-rendu de la commission du plan du vendredi 5 juillet 2002, Jacques Foulachon, Syndicat des Professionnels pour le Recyclage et l'Elimination des Déchets industriels (Sypred).

Les arguments de la CCI, de la DRIRE, et des prestataires de tri et d'enfouissement ne sont pratiquement pas contrés en commission, à l'exception de quelques interventions du représentant de l'ADEME. Pourtant, nombreux sont les arguments présentés qui sont tout à fait contestables. Par exemple, l'argument contre toute restriction de la mobilité des déchets ne prend pas en compte les risques de « dumping » environnemental, alors que ce dumping existe. Un prestataire propriétaire d'un vaste site d'enfouissement peut proposer un prix très bas et cette concurrence peut décourager les investissements en incinérateur. Actuellement, les DIB de Rhône Alpes voyagent beaucoup, à la recherche du « trou » le moins cher. Une vaste décharge, située dans la Loire, accueille une majorité des DIB de la Région Rhône Alpes.

Lors de la dernière commission du plan, le principe d'une définition ultime semble établi, y compris pour les DIB. Les lignes directrices qui sont présentées donne une définition unique de l'ultime, qui exige une incinération (lorsqu'elle est possible). Mais à propos des DIB, l'application de cette définition de l'ultime ne semble pas décidée. Les représentants des entreprises ont fait valoir un certain droit à l'exception, que l'on retrouve dans le document. A propos des DIB, le document donne la précision suivante : « *l'augmentation du coût à l'entrée des décharges participera à un rééquilibrage des filières. Il y a un engagement à n'y apporter que des déchets strictement conformes à la définition unique des ultimes, unanimement demandée* »[70].

L'articulation entre OM et DIB est considérée plutôt comme une exception que comme une règle systématique. Les projets d'extension ou d'installation d'unités de traitement prendront en compte une frange de DIB pour saturer de manière précoce les unités de traitement (et obtenir ainsi rapidement une optimisation économique). Toutefois cette part de DIB prise en compte devra disparaître dans le temps avec l'augmentation du tonnage d'OM. De plus il est prévu que les industriels visant ISO 14001 se verront proposer une offre d'incinération s'ils souhaitent améliorer leur taux de valorisation énergétique (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui : les prestataires ne proposent que l'enfouissement pour les DIB en mélange).

Les conclusions de la commission montrent un certain recul par rapport à la politique volontariste de valorisation des DIB initiée dès 1990. Depuis 1992, l'ADEME communique auprès des industriels sur le thème de la restriction des décharges aux seuls déchets ultimes en 2002, sans préciser la nature des déchets ultimes mais en laissant entendre que ceux-ci ne pourront être les DIB en mélange. Or le plan départemental est loin d'être clair sur ce point. Il a réussi à imposer le principe de l'équipement de chaque prestataire d'un centre de tri, mais rien n'est formalisé en ce qui concerne l'effectivité du tri et en ce qui concerne l'incinération. La construction d'incinérateur de DIB n'est pas à l'ordre du jour, alors que la DRIRE recommande l'ouverture de deux nouvelles décharges pour le nord et le sud du département.

De plus les pratiques commerciales des prestataires (au dire de leurs clients industriels que nous avons eu l'occasion de rencontrer à diverses occasions) ne sont pas d'une très grande transparence. Parvenir à mettre en concurrence deux prestataires, être capable de définir au

[70] DDAF, Lignes directices arrêtées par la commission pour la rédaction du plan, 29 juillet 2002.

plus juste la prestation, obtenir une décomposition des coûts, tout cela est plus difficile dans ce secteur qu'ailleurs.

Les associations ou les élus écologistes ne demandent pas un passage « obligatoire » par l'incinération de ces déchets : en effet, ils ne soutiennent pas non plus la solution de l'incinération, et préfèrent la prévention de la production des déchets.

L'acceptabilité des CET est-elle gérable ?

Les Centres d'Enfouissement Technique (CET) constituent un enjeu fort pour le plan. Le premier plan possédait déjà un groupe de travail thématique sur les décharges. Son objectif était de trouver des sites potentiels pour de futurs CET. Cette approche a été expérimentée au niveau régional pour la recherche d'un site de classe 1. Techniquement élégante, elle était politiquement difficilement gérable. Elle a été abandonnée au niveau régional, puis au niveau départemental. En cas d'annonce, « *la disqualification définitive dans l'opinion des sites les plus favorables est constante* ». L'initiative privée semble « *plus à même de faire évoluer ces dossiers* »[71]. Pour répondre à ces questions et saisir l'origine de ces blocages, la révision du plan a entraîné la création un groupe de travail « *méthodologie de recherche et de création de centres de stockage de déchets ultimes de classe II* ».

Le secrétariat est assuré par la préfecture et non par la DDAF. Ce groupe de travail fonctionne de manière plus autonome par rapport à la révision du plan de manière générale. Un universitaire préside cette commission. Il s'agit de M. Gillet, spécialiste du risque d'avalanche, qui a une certaine expérience de la médiation dans des situations de négociation autour des risques naturels. L'ADEME offre un soutien technique[72], même si, on le voit par la suite, elle tente de faire passer, au sein de cette commission, son point de vue, souvent repoussé dans les autres commissions.

Pour l'ADEME, l'objectif du groupe est « *d'établir selon quels principes, quels critères, on acceptera qu'un site soit désigné. Il y a nécessité d'avoir une très large participation ; le travail pédagogique est très important* ». Lors de la première réunion de la commission, le préfet précise l'objectif : *« que le groupe débatte et produise une méthode de recherche, création et exploitation d'un Centre de Stockage de Déchet Ultime (CSDU) en Isère* ». Vincent Douzal (DDAF) estime que la commission doit être fortement médiatisée et doit relayer auprès de l'ensemble des élus et de la population un message principal : la création de nouvelles décharges est inévitable et ne fait courir aucun risque.

Au niveau méthodologique, la commission s'est appuyée sur des retours d'expérience. Des intervenants se sont régulièrement déplacés pour expliquer le succès ou l'échec de tel ou tel projet de décharge du département. À partir de là, il s'agissait d'établir une grille d'indicateurs : la taille du site, le statut (public ou privé) de la maîtrise d'ouvrage, les éléments positifs pour les collectivités, et de manière générale, tout ce qui peut faciliter l'acceptation d'un CET par une commune. En même temps, les comptes rendus montrent que d'autres

[71] DDAF, Vincent Douzal, Note PDED - plan départemental d'élimination des déchets, 13 décembre 1999

[72] Entretien, ADEME, M. Fabre, 25 juin 2001

objectifs implicites se superposent comme le redémarrage d'Izeaux ou la volonté de trouver des sites alternatifs.

Le travail de la commission CET souffre évidemment d'une division du travail entre les différentes commissions thématiques. D'un côté il est réaffirmé que « *ce dernier ne doit pas interférer sur d'autres sujets émanant de la commission du plan départemental qui doit définir les objectifs de la gestion des déchets sur le département* »[73]. De l'autre côté, elle est censée travailler sur des données, par exemple quelles quantités et quels types de déchets doivent être pris en compte, mais les autres commissions n'ont pas encore donné leur conclusion sur les efforts de valorisation, de réduction des déchets à la source, de la définition de déchet ultime envisagée…

Le travail de la commission est parti d'une hypothèse forte sur les conditions de l'acceptation politique d'une décharge. Dès la première réunion, P. Lambelain, le représentant de l'association écologique Bièvre Liers Environnement, principal leader de l'opposition à la décharge d'Izeaux, affirme l'idée qu' « *il peut y avoir portage et approbation par les collectivités du projet de création (de CET) quand les déchets proviennent du territoire sur lequel s'exerce la compétence* »[74]. Cette idée recueille le soutien de la part des autres acteurs et du Conseil Général notamment. Pour Vincent Douzal (DDAF), c'est idée n'est pas nouvelle, il s'agit d'une re-formulation des principes de subsidiarité et de proximité évoqués dès le début du plan.

Reste à définir le « grain » de cette division du territoire : le nombre de bassins. Philippe Lambelain (écologiste) propose un nombre de bassins compris entre 8 et 12, dans l'objectif de renforcer le lien entre les infrastructures et les habitants[75]. Mais les industriels du déchet ont argumenté en faveur d'un nombre plus réduit pour des sites d'enfouissement de plus grande taille : une multiplicité des sites les rend extrêmement difficiles à gérer, ne permet pas la mise en place d'économies d'échelle, ni un niveau de sécurité satisfaisant. La commission propose finalement de s'arrêter à 6 bassins de déchets[76], c'est à dire, les bassins identifiés par ailleurs dans l'effort de regroupement géographique.

Il est question que la commission CET définisse un cahier des charges d'un CET et lance un appel d'offre pour les opérateurs ou les communes qui souhaitent proposer un site. Les écologistes (BLE et FRAPNA) demandent que cet appel d'offre s'adresse aux communes et que la maîtrise d'œuvre des décharges soit assurée par un acteur public, une commune ou un syndicat mixte. La collectivité aurait une maîtrise directe de l'exploitation, et les citoyens et les associations des moyens de pression plus importants. Les décharges seraient d'autant plus facilement acceptées que les riverains ne perdent pas leur capacité d'action une fois la décharge en place. Cette revendication rencontre une vive opposition des autres participants. Selon la préfecture, les plans, et la législation en général, ne permettent pas ce type de décision : le plan ne peut interdire les opérateurs privés de proposer ce type de prestation. Par

[73] Compte rendu, commission CET II, 30 mai 2001

[74] Compte Rendu, commission CET II, 30 mai 2001, Philipe Lambelain, Bièvre Liers Environnement

[75] Compte Rendu, commission CET II, 28 novembre 2001, Philippe Lambelain, Bièvre Liers Environnement

[76] Compte rendu, commission CET II, Réunion du 27 février 2002

contre, le soutien de la commune du site d'implantation peut être présenté comme une condition essentielle de réussite. Les conclusions de la commission conservent l'idée d'un « portage » par les communes, les syndicats mixtes ou les communautés de communes, même si la gestion est déléguée.

Les écologistes se replient alors sur une autre revendication. La FRAPNA souhaite davantage de suivi et de surveillance des CET[77] : elle préconise la création de Comité Local d'Information et de Surveillance (CLIS) pour tous les CET. Elle estime que c'est une condition indispensable pour que les citoyens soient rassurés et acceptent ces installations. Elle propose d'ailleurs que les CLIS soient formées dès le démarrage du projet de décharge, pour que les associations puissent être impliquées dans la conception du projet et non après le démarrage, quand on ne peut plus rien faire.

M. Gillet nous a expliqué que la position des acteurs a évolué et convergé vers deux principes : l'approche locale et le portage par les communes des projets de CET. Le préfet, présent lors de ces commissions, semble avoir été convaincu, après plusieurs échanges avec les différents acteurs de l'intérêt de ces principes.

La question de la gestion commune ou séparée des OM et des DIB est introduite dans la commission par l'ADEME. La commission DIB avait obtenu que les DIB soient envisagés séparément des OM. Au sein de la commission CET, l'ADEME argumente à nouveau en faveur de modalités communes : « *le terme de Centre de Stockage de Déchets Ultimes (CSDU) rend caduc la distinction entre OM et DIB* »[78]. Dans l'appel d'offre pour de nouvelles décharges, l'ADEME demande d'intégrer les tonnages des DIB.

L'accord sur les principes de proximité et de portage par les communes a été obtenu d'autant plus facilement que les acteurs concernés par les DIB (CCI, MEDEF, prestataires) pensaient que ces principes ne les concernent pas. La DRIRE explique que le principe de proximité ne peut pas être retenu pour les DIB car non pertinent. L'animateur de la commission, M. Gillet hésite : « *il est vrai que la production de DIB est très localisée : l'agglomération grenobloise d'un côté, la proximité de Lyon de l'autre. Il est difficile d'appliquer les mêmes principes* ». La commission n'est pas revenue sur les décisions antérieures. Pour les DIB, on en reste à la séparation du département en deux parties, chacun devant posséder leur autonomie dans le traitement de ces derniers (ce qui laisse la possibilité d'enfouir les DIB de l'agglomération grenobloise n'importe où dans la moitié sud du département). Le principe d'un portage privé est affirmé à nouveau. Le volet DIB ne sera pas pris en compte dans chacun des 6 secteurs comme il en a été question lors des premières réunions. Il est simplement question de gérer la cohérence de l'ensemble, par exemple, éviter que la mise en place de l'incinération ne porte trop préjudice à l'exploitation d'une décharge (ce qui est un comble !).

Or, il semble que la principale raison de l'opposition à la décharge d'Izeaux tient justement au fait qu'elle ne respecte pas ces deux principes. La décharge d'Izeaux, située en Centre Isère, ne répond pas aux besoins locaux d'élimination, elle reçoit des DIB provenant de

[77] Entretien, FRAPNA, Monique Gondrand, 16 juin 2003

[78] Compte Rendu, commission CET, 28 novembre 2001, Guy Fabre ADEME

l'agglomération grenobloise, principal lieux de production de DIB sur le département. De plus, elle est portée par un acteur privé, Lely, sans aucun lien avec les communes locales.

On est face au paradoxe suivant : les acteurs concernés par les OM, les collectivités essentiellement, ont fait le bilan de la contestation de la décharge d'Izeaux et en déduisent une définition de ce qui est acceptable politiquement. Les communes du Centre Isère, et la commune d'Izeaux, n'acceptent pas de devenir la décharge des déchets de l'agglomération de Grenoble, d'autant plus que les industriels de Grenoble ne font pas d'efforts particuliers pour incinérer leurs déchets. Les acteurs du DIB (CCI, DRIRE…) s'obstinent dans leur logique, ne jurent que par le marché et refusent les principes adoptés pour les OM. L'animateur de la démarche constaté le décalage entre la responsabilisation forte des élus d'un côté, et l'absence de proposition de la part des représentants des entreprises. Serge Revel (Vice-Président du Conseil Général, élu écologiste membre des Verts) n'a cessé de répéter son opposition à un CET « *qui récupèrerait les déchets de la moitié du département. Un tel centre serait ingérable* ». Sur le plan national, le sort spécifique réservé aux DIB fait débat. Ainsi Yves Contassot, maire adjoint à l'environnement de la Ville de Paris (membres des Verts) soutient que « *le découpage artificiel de ces gisements est une aberration économique et écologique* »[79].

Lors de la dernière commission du plan, le représentant de l'entreprise propriétaire de la décharge d'Izeaux indique que sa décharge de St Quentin sur Isère est maintenant pleine, que le besoin de mise en décharge continue à augmenter chaque année : les chiffres des apports annuels fixés en 1999 ont augmenté de 20 %. Le préfet demande que l'on indique le flux annuel à enfouir, que l'on calcule le soulagement prévisible qu'apportera la mise en service des unités de traitement, avec pour les DIB, l'effet avec et sans Izeaux. Il ajoute qu'il devrait y avoir une discussion pour savoir si la capacité libérée à Vienne pouvait alors servir pour accueillir d'autres déchets.

EPILOGUE

En juillet 2003, le PDED de l'Isère n'avait toujours pas été approuvé par arrêté préfectoral. Si pour certains acteurs comme la FRAPNA[80] ce n'est qu'une question de temps, d'autres sont beaucoup plus sceptiques allant même jusqu'à mettre en doute l'ensemble du résultat qui leur est proposé. Ainsi, pour la CCI Grenoble[81], le plan n'a pour l'instant rien produit, la définition de déchet ultime n'est pas adoptée : aucun document n'a valeur de révision.

En juin 2003, Vincent Douzal nous explique la position du préfet, Alain Rondepierre : il est toujours favorable à l'ouverture de la décharge d'Izeaux, menaçant les élus locaux de ne pas accepter l'extension du CET de Penol (qui accueille les déchets des communes environnantes) s'ils n'acceptent pas l'ouverture d'Izeaux : « ce sera Penol et Izeaux, certainement pas Penol sans Izeaux ». Michel Bart a été nommé préfet de l'Isère le 26 juin 2003 succédant à Alain Rondepierre. Ce changement va entraîner un certain retard, le temps pour le nouveau préfet de

[79] Source : Synthèse des 7 ème assises des déchets ménagers et assimilés,p19

[80] Entretien, FRAPNA, Mme Gondrand, 16 juin 2003

[81] Entretien téléphonique, CCI, M. Alcaraz, 26 mai 2003

prendre connaissance du dossier. On ne sait pas quelle sera sa position par rapport aux CET de Vienne et d'Izeaux…

Le PDED de l'Isère, s'il est adopté, devra faire face à une difficulté majeure : la concrétisation de ce qui a été décidé. D'important blocages subsistent autour des questions liées aux sites de traitement (UIOM, CET), aussi bien au niveau de leur capacité (tonnage) que de leur localisation. Et les décharges continuent de se remplir.

CONCLUSION

On peut relire toute la trajectoire du PDED comme un processus de convergence autour d'une définition unique du déchet ultime : la condition de réussite du plan était la construction d'un véritable collectif sur l'ensemble du département, qui accepte de se soumettre aux même règles, qui partage un accès équitable à une ressource nécessaire et de plus en plus rare : l'accès à la décharge.

Au début du travail de concertation, la définition unique du déchet ultime n'était pas l'objectif. Progressivement, la définition unique a été présentée comme une nécessité, elle est devenue un « point de passage obligé », seule condition pour stabiliser les « raccords » entre les différents secteurs, seule condition de l'engagement des uns et des autres dans des investissements coûteux. La trajectoire du plan est devenue celle de la convergence sur une définition la plus restrictive possible, compte tenu des conflits locaux autour de la mise en décharge. Cette définition devait emporter avec elle toute une série de décisions : regroupements, investissements…

Si on examine le rapport à l'expertise, peut-on parler de forum hybride ? Le pilotage centralisé du travail des bureaux d'étude par Vincent Douzal ne doit pas nous conduire à conclure que l'expertise était monopolisée. La richesse des échanges montre bien l'intensité des coopérations entre savoirs profanes et savoirs d'expert. Tous les acteurs présents autour de la table sont plus ou moins experts et reconnus comme tels. Le bureau d'étude et l'animateur ont essayer d' « acter » les avancées de la concertation par leur production de comptes-rendus et de cartes : permettre aux acteurs de voir clairement les regroupements géographiques, les gisements, les infrastructures nécessaires… Les comptes rendus et les cartes ont joué un rôle d'objets intermédiaires (Vinck, 1999) qui ont facilité la construction d'une représentation partagée et les positionnements des uns et des autres.

La ressource d'étude était assez limitée : de nombreuses questions ont été peu explorées, comme par exemple les conditions d'un maintien de l'épandage ou les possibilités de développement du non-mélange à la source dans les entreprises et grands commerces. La compétence limitée des associations écologistes en matière d'organisation des entreprises, des possibilités de réduction à la source ou de recyclage, ne leur a pas permis d'imposer un traitement équivalent entre OM et DIB.

La division du travail en commission, le souci du chargé de mission d'éviter que les mêmes questions soient abordées dans plusieurs commissions a conduit le principal animateur de la démarche, Vincent Douzal, à contrôler les « débordements », à éviter que l'inventaire des « connections possibles » entre les problèmes en discussion et d'autres problèmes évoqués

ailleurs ne conduisent à tout reprendre dans chaque commission. La commission qui a connu le plus de « débordements » est la commission CET : les participants n'ont cessé d'établir des liens entre la mise en décharge et les infrastructures en amont, les regroupements géographiques, la gestion particulière des DIB… Autant de connections qui n'avaient pas toujours été entendues dans les commissions thématiques.

La concertation a eu son efficacité : elle a été un lieu pour tester acceptabilité politique de certains scénarios, mais aussi et surtout, elle a été le lieu d'expression d'une majorité favorable à cette définition unique du déchet ultime. Le préfet y a probablement trouvé le soutien pour mobiliser les moins favorables.

Ce travail reste inachevé. On a aujourd'hui l'ébauche d'un collectif. L'intéressement est engagé. Mais l'enrôlement est loin d'être gagné : les déchets de Vienne échappent encore à la définition unique du déchet ultime, faute d'accord avec le Nord-Isère qui facilite leur regroupement. De même pour les DIB, qui ont eu droit à un traitement particulier. Ces deux exceptions peuvent très bien disqualifier le plan auprès de ceux qui ont accepté les investissements.

COMPARAISON DES DEUX PROCÉDURES ET QUESTIONS TRANSVERSES

Est-il possible de comparer sérieusement des trajectoires produites par des dispositifs différents, sur des objets différents, trajectoires inachevées ? Le PDED n'est pas officiellement publié. Le SAGE Drac-Romanche est au début du diagnostic. Je me permettrais seulement quelques remarques.

Pour la procédure elle-même, la principale différence est l'existence d'une instance officielle de concertation et de délibération pour le SAGE (la CLE). Celle-ci n'existe pas pour le PDED (la Commission du Plan n'a pas la même légitimité que la CLE). Dans un cas la CLE vote le SAGE, dans l'autre cas, la Commission du Plan propose des lignes directrices pour la rédaction du plan. D'un point de vue institutionnel, le SAGE est plus original que le PDED.

Du point de vue du fonctionnement, ces différences s'amenuisent : le poids d'une décision issue d'un SAGE n'est pas probablement pas si différent d'une décision issue du plan. Dans un cas comme dans l'autre, il est impossible de faire appliquer une décision qui n'a pas acquis une forte légitimité. Et cette légitimité ne proviendra pas de la procédure elle-même, mais du collectif qui la porte. Les différences institutionnelles n'ont pas grande influence sur la constitution d'un collectif. L'histoire préalable de ce collectif, les pratiques de pilotage, et les dynamiques d'apprentissage en ont davantage.

Nous pouvons remarquer que le pilotage d'un PDED se présente comme davantage centralisé : l'Etat conserve un rôle fort dans le pilotage, même s'il est divisé et si sa capacité à faire appliquer ses décisions sont faibles. Le pilotage d'un SAGE semble davantage éclaté entre des logiques contradictoires, portées par des institutions contradictoires. Dans le cas du PDED, les aléas de la politique nationale ont une forte influence. Dans le cas du SAGE, la politique nationale est moins présente (mais la durée de comparaison n'est pas la même), mais par contre, l'influence propre de l'Agence de l'Eau est forte (plus forte que celle de l'agence régionale de l'ADEME).

Nous pouvons remarquer aussi que le type de connaissances mobilisées dans la concertation ne sont pas les mêmes. Pour le SAGE, la résolution des conflits demande une production de connaissance probablement plus importante. Pour le PDED, on peut en rester à l'évaluation de volumes de gisement et de capacité traitement, sans que les acteurs ne contestent trop cette connaissance et n'exigent d'autres investigations complémentaires.

Nous pouvons aussi remarquer que l'échelle géographique dans laquelle les problèmes se traitent n'est pas non plus la même. L'échelle est assez simple pour le PDED : le département, décomposé en 6 secteurs qu'il faut harmoniser. Alors que le SAGE oblige à travailler sur plusieurs échelles différentes, échelle du bassin pour les questions de débit, échelle de la commune pour les questions d'aménagement... La question se pose autant sur le plan du travail technique que des dispositifs de concertation. Les connections que l'on peut établir et les relations entre les acteurs ne sont pas non plus de la même nature. Dans un cas, la gestion des déchets opère dans un espace artificialisé. Quand on opte pour l'incinération des déchets, les déchets se laissent facilement apprivoiser. Alors que la rivière échappe (même quand le lit a été artificialisé). Les phénomènes sont complexes, inattendus. Il y a un nombre infini de

paramètres. Bref la connaissance que l'on peut produire, que l'on peut être obligé de produire pour répondre aux questions des acteurs, est sans limite. C'est aussi pour cela qu'un SAGE semble exiger beaucoup plus de ressources (délais, nombre de réunion, travail d'étude, temps de travail du chargé de mission…) que ne semble en exiger un PDED. C'est aussi pour cela que le pilotage de la production d'expertise semble plus stratégique pour le SAGE que pour le PDED.

GLOSSAIRE

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Energie
APORA	Association Patronale Antipollution Rhône-Alpes
Biogaz	Gaz produit par la dégradation en anaérobiose de la matière organique. Il comprend du méthane (55 à 60 %), du gaz carbonique (40 à 45 %) et d'autres gaz à l'état de traces (notamment malodorants à base de soufre).
CDH	Comité Départemental d'Hygiène
CET	Centre d'Enfouissement Technique. Il en existe de trois classes. CET I : Déchets Industriels Spéciaux (DIS), CET II: OM et DIB, CET III : Inertes
CLIS	Comité Locale d'Information et de Surveillance
Compost	Produit d'une qualité donnée issu de la dégradation contrôlée de matière organique en présence d'oxygène (compostage), contenant le moins possible de polluants et utilisable comme amendement organique.
COPERDI	Comité Pour l'Elimination Rationnelle des Déchets dans l'Isère
CSDU	Centre de Stockage de Déchets Ultimes
DDAF	Direction Départemental de l'Agriculture et de la Forêt
Déchet inerte	Déchet qui ne subit aucune modification physique, chimique ou biologique importante. Les déchets inertes ne se décomposent pas, ne brûlent pas et ne produisent aucune autre réaction physique ou chimique, ne sont pas biodégradables et ne détériorent pas d'autres matières avec lesquelles ils entrent en contact, d'une manière susceptible d'entraîner une pollution de l'environnement ou de nuire à la santé humaine. On considère comme inertes les déchets suivants : les bétons, les tuiles et céramiques, les briques, les déchets de verres, les terres et granulats non pollués et sans mélange, les enrobés bitumeux sans goudron. Cette liste n'est pas exhaustive. Les autres déchets doivent confirmer leur caractère inerte par une analyse approfondie de leur potentiel polluant. (Directive 1999/31/CE du conseil du 26 avril 1999) (source ADEME)
Déchet Ultime	« est ultime au sens de la présente loi un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux » Article 1 loi du 13 juillet 1992

	L'article 2-1stipule qu' « à compter du 1er juillet 2002, les installations d'élimination des déchets par stockage, ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes ».
DIB	Déchet Industriel Banal
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement
FNE	France Nature Environnement
FRAPNA	Fédération Rhône Alpes de Protection de la Nature
LIANE	Liaison et Informations des associations pour la Nature et l'Environnement
Lixiviats	Eaux ayant percolé à travers les déchets stockés en décharge en se chargeant bactériologiquement et chimiquement.
Mâchefers	Résidus solides résultant de la combustion des déchets et sortant du four. Ils peuvent être valorisés après traitement ou stockés en centre (CET) de classe II ou de classe I suivant leurs caractéristiques physico-chimiques. Ils sont également dénommés scories.
Méthanisation	Production de biogaz renfermant de fortes proportions de méthane par la dégradation anaérobie contrôlée des déchets organiques (MONS).
OM	Ordures Ménagères
PDED	Plan Départemental d'Elimination des Déchets (PDEDMA : Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés)
PREDIRA	Plan Régional de Valorisation et d'Elimination des Déchets Industriels de la région Rhône Alpes
REG	Régie des Eaux de Grenoble
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAU	Schéma Directeur (ou Départemental) d'Aménagement et d'Urbanisme
SIERG	Syndicat Intercommunal des Eaux de la Région Grenobloise
SITOM	Syndicat Intercommunal de traitement des Ordures Ménagères
SYPRED	Syndicat des professionnels pour le recyclage et l'élimination des déchets industriels
SYVROM	SYndicat de Vienne et de sa Région pour les Ordures Ménagères
UIOM	Usine / Unité d'Incinération d'Ordures Ménagères

BIBLIOGRAPHIE

ADAGE, ASCA (2001), Etude du fonctionnement des contrats de rivière, de lac et de milieu en Région Rhone-Alpes, Synthèse.

ADEME, Approche socio-économique de la gestion des déchets ménagers, Données et références, 1999

ADEME, Le Fonds de Modernisation de la Gestion des Déchets, Rapport d'évaluation 1993-1997

Agence de Bassin Loire-Bretagne (2001) Animer la concertation et la communication, guide méthodologique.

Agence de Bassin RMC (2002) Sage Mode d'emploi n°2, premiers retour d'expérience en complément du SAGE Mode d'emploi n°1.

Allain S., 2001 - Analyse des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration des SAGE. Rapports n°1 (06-2001) et n°2 (10-2001) pour le Groupe Inter-Bassins, INRA-ENGREF

Allain S., 2001, Planification participative de bassin et gouvernement de l'eau, Géocarrefour, n°3, les territoires de la participation.

Callon M. (1986), « Eléments pour une sociologie de la traduction », *l'Année sociologique*, vol 36, pp. 169 à 208.

Callon M. (1991) « Réseaux technico-économiques et irreversibilité », in Boyer R.,

Callon M., Lascoumes P. , Barthe Y. (2001), Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique, Seuil

De Munck J., Lenoble J (1996), Droit négocié et procéduralisation, in Gérard P., Ost F., Kerchove M. (van de) (ed.), *Droit négocié, droit imposé ?*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles.

Faure A. (2001), Dynamiques intercommunales, leadership et territoire. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? in *Sciences de la société*, n°53, mai.

Gaudin J.P. (1996), La négociation des politiques contractuelles, L'Harmattan.

Hatchuel A. (1997), « Coopération et conception collective. Variété et crises des rapports de prescription », De Terssac G., Friedberg E. (ed.), *Coopération et conception*, Octarès Editions, Paris.

Lascoumes P. (1994) L'éco pouvoir, environnement et politiques, La Découverte.

Lascoumes P. (1999), Instituer l'environnement, Vingt cinq ans d'administration de l'environnement, L'Harmattan.

Lascoumes P., (1995), Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral", in *Revue française de sciences politiques*, vol 45, n°3, Juin.

Latour B., Le Bourhis J.P. (1995), Donnez moi de la bonne politique, je vous donnerai de la bonne eau, Rapport sur la mise en place des commissions locales de l'eau, contrat DRAEI.

Laurens Y., Dubien I., Jacq A. (2003), la requalification des projets d'implantation de lignes électriques initiés dans les années 80 et constestés : quel évaluation en tant que résultat de négociation, Contribution au programme CDE.

Meny J., Thoenig J.-C. (1989), *Politiques publiques*, PUF, Paris.

Theys J. (ed.) (1991) *Environnement, Science et Politique, Les experts sont formels*, Vol 1., Cahier n°12, Publications du Germes.

Theys J. (ed.) (1992) *Environnement, Science et Politique, Les experts sont formels*, Vol 2., Cahier n°13, Publications du Germes.

Theys J., Kaloara B. (1992), *La terre outragée, les experts sont formels*, Autrement, Science et société, n°1.

VINCK D. (1999), Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique. Contribution à la prise en compte des objets dans les dynamiques sociales, Revue Française de Sociologie, XL (2), pp. 385-414.

PERSONNES RENCONTRÉES ET COMMISSIONS SUIVIES

PREDIRA

- Mme Charpin (APORA), 1999
- M. Lehman et M. Simonin (DRIRE R.A.), 1999
- M. Guigues (TERIS), 2000
- Commission rédaction du cahier des charges de l'étude (2 réunions en 1999 et 2000)

SAGE et SDAGE

- M. Dupont (Sous-direction planification, A.E. RMC), 1999
- Mme Levrau (Sous-direction industrielle, A.E. RMC), 1999
- Mme Pojer (Sous-direction planification A.E. RMC), 2001 et 2002
- Mme Petit (Agence Régionale Rhône Alpes, A.E. RMC), 2001
- Mme Gallien (chargé de mission SAGE Bourbe), 2001
- M. Semelet (chargé de mission SAGE Basse Vallée de l'Ain), 2001
- M. Xouillot (chargé de mission SAGE Drac Romanche), 2001, 2002
- M. Sibieude (chargé de mission SAGE Drac Romanche), 2003
- M. Gachet (Conseil Général Isère), 2000 et 2001
- M. Dementhon (FRAPNA), 2000
- M. Pulou (FRAPNA), 2000
- M. Alcaraz (CCI, Grenoble), 2000, 2003
- M. Richier (SIERG), 2001
- M. Point (EDF, GEH Dauphiné), 2002
- M. Chastaing (EDF, Correspondent de basin), 2003
- M. Sionneau (DDE), 2001
- Mme Decrop (Futur Antérieur), 2002
- M. Valiron (FENVAC), 2003
- Assemblée Générale de l'association Drac Vivant (2001)
- Assemblées plénières de la pré-CLE et de la CLE (6 assemblées, de 2001 à 2003)
- Commission Lot 6 sur les ouvrages hydroélectriques (7 réunions, de 2001 à 2003)
- Commission Lot 2 sur l'assainissement du Plateau Mateysin (analyse des comptes rendus de 4 réunions, 2002 et 2003)
- Réunions locales de validation de l'Etat des lieux (2 réunions, en 2002)

PDED

- Mme Gondrand (FRAPNA), 6 avril 2001 et 16 juin 2003
- Patrick Bathias (DRIRE Grenoble), 3 mai 2001
- M. Francois Gillet (UJF, président de la commission CET), juillet 2002
- M. Fabre (ADEME), 25 juin 2001
- M. Lambelain (FRAPNA), 14 juin 2001
- M. Douzal (DDAFF), 20 avril 2001 et 24 avril 2003
- M. Gachet (Conseil Général Isère), Juillet 2000
- M. Alcaraz (CCI, Grenoble), 4 juillet 2000 et 26 mai 2003

  M. Gay, (président du SICTOM de la Bièvre)

  M. Oger,(ancien président du SICTOM de la Bièvre)
- Commissions plénières du PDED (3 réunions)
- Commission Centre d'enfouissement technique (4 réunions)
- Commission Déchets de la FRAPNA (6 réunions)

L'ensemble des comptes-rendus des commission du PDED ont été analysés.

SOMMAIRE COMPLET

Programme de Recherche 1
Aspects administratifs et objectifs de la recherche 1
Aspects administratifs 1
Objectifs de la recherche 1
I. Présentation des travaux 2
Questions de recherche traitées 2
Méthodologie 4
Résultats 4
Perspectives pour l'action 10
III. Principales valorisations de la recherche 12
Sommaire du rapport 13
Problématique, etat de l'art 16
Objets de la recherche 18
Méthodologie 21
Trajectoire des SAGE Drac Romanche et SAGE Bourbre 27
1. La rivière, avant le SAGE 27
2. La mise en place du dispositif SAGE 35
2.1. Qui prend l'initiative ? 35
2.2. La définition du périmètre : comment découper un territoire ? 38
2.3. Qui qualifie les enjeux ? 39
2.4. la mobilisation des élus 42
3. Le pilotage de l'expertise : un forum hybride au quotidien 48
3.1. divergence de méthode 48
3.2. une division du travail problématique 54
3.3. Etat des lieux ou exploration des possibles 62
3.4. Les élus face aux experts 71
4. Tentatives de convergence 73
5. Inscrire les décisions : au-delà du SAGE, l'articulation avec les autres dispositifs 80
La Basse Vallée de l'Ain : le SAGE face à ses contradictions 85
Conclusion sur les SAGE 91
Trajectoire du plan d'élimination des déchets du département de l'Isère (et de sa révision) 93
1. En guise de préambule, la contestation de deux décharges 96
2. Le Comité Pour l'Elimination Rationnelle des Déchets dans l'Isère : la concertation pour répondre à la contestation 100

3. Le premier plan d'élimination des déchets (1993-1996) sur la lancée du COPERDI 101
4. Un premier plan discrédité dès sa parution (1996-1998) 105
5. Le travail de révision du plan (1998-2003) 108
6. Convergences et divergences 111
Epilogue 129
Conclusion 130
Comparaison des deux procédures et questions transverses 132
Glossaire 134
Bibliographie 136
Personnes rencontrées et commissions suivies 138
Sommaire complet 140